

บันทึก

เรื่อง หรือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับที่ราชพัสดุในเขตจังหวัดกาญจนบุรี
(ที่ดินที่มีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของราชการทหาร
เฉพาะส่วนที่ทางราชการทหารยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ จะเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่)

กระทรวงการคลังได้มีหนังสือที่ กค 0408/5485 ลงวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2533 ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กรมธนารักษ์และจังหวัดกาญจนบุรีมีความเห็นแตกต่างกันในปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับบางส่วนของที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ กจ.209 จังหวัดกาญจนบุรี ซึ่งได้มาตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองกาญจนบุรี อำเภอวังขนาย อำเภอบ้านทวน และอำเภอวังกะ จังหวัดกาญจนบุรี พุทธศักราช 2481 ในปี พ.ศ.2518 ได้มีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ในราชการทหารบางส่วน และได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้ที่ดินส่วนที่ได้มีการถอนสภาพไปแล้วนั้นเป็นอุทยานแห่งชาติ ต่อมาการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ มีความประสงค์จะขอใช้พื้นที่บางส่วนที่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติดังกล่าวเพื่อใช้เป็นบริเวณอ่างเก็บน้ำเขื่อนท่าทุ่งนา โครงการแควใหญ่ ตอนล่าง จังหวัดกาญจนบุรี เป็นเนื้อที่ 3607-1-86.9 ไร่ กรมธนารักษ์พิจารณาแล้วเห็นว่าที่ดินที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ ประสงค์จะขอใช้นั้นได้มีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพตามมาตรา 8 วรรคสอง(2) ¹ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาติแล้ว จึงไม่เป็นที่ราชพัสดุอีกต่อไป แต่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่าตามมาตรา 1304 (1) ² แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่จังหวัดกาญจนบุรีเห็นว่าพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพ

¹ ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 8

๑ล๑ ๑ล๑

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองอาจุกถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อประโยชน์อย่างอื่นหรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้ในกรณีดังต่อไปนี้

๑ล๑ ๑ล๑

(2) ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองใด ถ้าทบวงการเมืองนั้นเลิกใช้หรือไม่ต้องการหวงห้ามหรือสงวนต่อไป เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพแล้ว คณะรัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้ใช้หรือจัดหาประโยชน์ก็ได้ แต่ถ้าจะโอนต่อไปยังเอกชน ให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ และถ้าจะนำไปจัดเพื่อประชาชนตามกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

² ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

นั้นออกตามประมวลกฎหมายที่ดิน และมีผลใช้บังคับหลังจากที่พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 ใช้บังคับแล้ว จึงไม่มีผลไปถอนสภาพที่ราชพัสดุ เว้นแต่จะให้เป็นพระราชบัญญัติ เมื่อกรมธนารักษ์ และจังหวัดกาญจนบุรีมีความเห็นแตกต่างกันในปัญหาข้อกฎหมาย กระทรวงการคลังจึงเห็นสมควร ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาดังกล่าวด้วยเพื่อจะได้ถือปฏิบัติให้ถูกต้องต่อไป

ในการพิจารณาปัญหาที่ขอหารือมานี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) ได้รับฟังคำชี้แจงเพิ่มเติมจากผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ผู้แทนกระทรวงกลาโหม (กองทัพบก) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมป่าไม้) และผู้แทนการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย สรุปคำชี้แจงเพิ่มเติมของผู้แทนฯ ได้ดังนี้

1. ในปี พ.ศ.2481 รัฐบาลโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 5³ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช 2478 ได้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองกาญจนบุรี อำเภอวังขนาย อำเภอบ้านทวน และอำเภอวังกะ จังหวัดกาญจนบุรี พุทธศักราช 2481 กำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่จังหวัดกาญจนบุรีเพื่อประโยชน์ในราชการทหารโดยมีเจ้ากรมแผนที่ทหารเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการหวงห้ามที่ดินดังกล่าว หลังจากที่ได้ตราพระราชกฤษฎีกาขึ้นใช้บังคับแล้วทางราชการทหารได้เข้าไปใช้ที่ดินบางส่วนเพื่อประโยชน์ของราชการทหาร เช่น ใช้เป็นที่ฝึกทหารเป็นที่ตั้งกองทหาร เป็นพื้นที่สนามปืนใหญ่ ฯลฯ ที่ดินที่ได้หวงห้ามไว้ตามพระราชกฤษฎีกาฯ มีเนื้อที่ประมาณ 3,048,750 ไร่ ทางราชการทหารได้เข้าไปใช้ประโยชน์ประมาณ 1,050,000 ไร่ และได้อนุญาตให้ส่วนราชการอื่น

มาตรา 1304 สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือ สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน

(2) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายคลอง ทางน้ำทางหลวง ทะเลสาบ

(3) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์

³ พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินฯ พุทธศักราช 2578

มาตรา 5 การหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า ให้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกาและประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในพระราชกฤษฎีกานั้นให้ระบุ

(1) ความประสงค์ที่หวงห้าม

(2) เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการหวงห้าม

(3) ที่ดินซึ่งกำหนดว่าต้องหวงห้าม

ให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินดังกล่าวแล้วคิดไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกา แผนที่ที่กล่าวนี้ให้ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชกฤษฎีกา แต่ในกรณีหวงห้ามที่ดินริมทางหลวงนั้นจะกำหนดเขตที่ดินซึ่งหวงห้ามนับจากเส้นกลางทางหลวงออกไปเป็นระยะทางดังจะได้กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาก็ได้

เช่น กรป.กลาง สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การไฟฟ้าฝ่ายผลิต ฯลฯ เข้าไปใช้ประโยชน์ อีกประมาณ 700,000 ไร่เศษ ที่ดินในเขตหวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกานี้ กรมธนารักษ์ได้นำไปขึ้น ทะเบียนที่ราชพัสดุเมื่อปี พ.ศ.2523

2. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีหนังสือ ที่ กส 0708/05541 ลงวันที่ 25 มีนาคม 2517 ถึงกระทรวงกลาโหมขอให้กระทรวงกลาโหมพิจารณาเพิกถอนที่ดินบางส่วนที่ได้หวงห้ามไว้ เพื่อประโยชน์ในราชการทหารตามพระราชกฤษฎีกา พุทธศักราช 2481 เพื่อกระทรวงเกษตรและ สหกรณ์จะได้นำไปใช้จัดตั้งอุทยานแห่งชาติเขาสลอบ กระทรวงกลาโหมพิจารณาแล้วไม่ขัดข้องที่จะ ถอนสภาพที่ดินบางส่วนที่ได้หวงห้ามไว้ตามคำขอของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และได้ส่งเรื่องให้ กระทรวงมหาดไทยดำเนินการ ซึ่งต่อมาได้มีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติ ของแผ่นดินที่ได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ในราชการทหารในท้องที่ตำบลไทรโยค ตำบลท่าเสา ตำบล ลุ่มสุม อำเภอไทรโยค ตำบลหนองเป็ด ตำบลท่ากระดาน อำเภอศรีสวัสดิ์ และตำบลช่องสะเดา อำเภอ เมืองกาญจนบุรี จังหวัดกาญจนบุรี พ.ศ.2518 ใช้บังคับเมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2518 พระราช กฤษฎีกาดังกล่าวตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 8 วรรคสอง (2)⁴ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เหตุผลในการถอนสภาพฯ คือ เพื่อจะนำไปกำหนดเป็นอุทยานแห่งชาติ ที่ดินที่ถูกลบสภาพฯตาม พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวประมาณ 343,750 ไร่ การถอนสภาพที่ดินนี้ จังหวัดกาญจนบุรีเห็นว่า ไม่อาจจะทำได้เพราะได้มีพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 ใช้บังคับแล้วตั้งแต่วันที่ 6 มีนาคม 2518 และเห็นว่าควรกระทำในรูปพระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุตามนัยมาตรา 8 แห่งพระ ราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 ดังนั้น การถอนสภาพฯจะต้องดำเนินการตามบทบัญญัติของ พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518

3. เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่ดิน ฯ ดังกล่าวแล้ว กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้อาศัยอำนาจตามมาตรา 6⁵ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 ดำเนินการตราพระ ราชกฤษฎีกากำหนดให้พื้นที่บริเวณที่มีการถอนสภาพฯแล้วนั้นเป็นอุทยานแห่งชาติ (พระราช กฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินป่าเขาสลอบ ในท้องที่ตำบลไทรโยค ตำบลท่าเสา ตำบลลุ่มสุม อำเภอ ไทรโยค ตำบลหนองเป็ด ตำบลท่ากระดาน อำเภอศรีสวัสดิ์ และตำบลช่องสะเดา อำเภอเมือง กาญจนบุรี จังหวัดกาญจนบุรี ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2518 ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2518)

⁴ โปรดดูเชิงอรรถที่ (1)

⁵ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504

มาตรา 6 เมื่อรัฐบาลเห็นสมควรกำหนดบริเวณที่ดินแห่งใดที่มีสภาพธรรมชาติเป็นที่น่าสนใจ ให้คงอยู่ในสภาพ ธรรมชาติเดิมเพื่อสงวนไว้ให้เป็นประโยชน์แก่การศึกษาและรื่นรมย์ของประชาชน ก็ให้มีอำนาจกระทำโดยประกาศ พระราชกฤษฎีกา และให้มีแผนที่แสดงแนวเขตแห่งบริเวณที่กำหนดนั้นแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาดังด้วย บริเวณที่ กำหนดนี้เรียกว่า "อุทยานแห่งชาติ"

ที่ดินที่จะกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาตินั้น ต้องเป็นที่ดินมิได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดย ชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดซึ่งมิใช่ทบวงกรมการเมือง

4. การไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ มีโครงการก่อสร้างอ่างเก็บน้ำเขื่อนท่าทุ่งนาโครงการแควใหญ่ ตอนล่าง จังหวัดกาญจนบุรี เพื่อประโยชน์ในการผลิตกระแสไฟฟ้าและการชลประทานมาตั้งแต่ ปี พ.ศ.2518 และจำเป็นต้องใช้ที่ดิน 3661-3-2.29 ไร่ เพื่อสร้างอ่างเก็บน้ำ โดยที่ดิน 3607-1-86.9 ไร่ อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ และอีก 54-1-15.4 ไร่อยู่นอกเขตอุทยานแห่งชาติ แต่อยู่ในเขตหวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ ได้ติดต่อขออนุญาต เข้าไปใช้ที่ดินดังกล่าวจากกรมป่าไม้และกระทรวงกลาโหม และได้รับอนุญาตแล้ว การก่อสร้างอ่างเก็บน้ำเขื่อนท่าทุ่งนาเสร็จเมื่อปี พ.ศ.2524 ปัจจุบันที่ดินบริเวณนี้ได้เปลี่ยนสภาพเป็นอ่างเก็บน้ำและทางน้ำไปหมดแล้ว การไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ ได้รับแจ้งจากกระทรวงกลาโหมเมื่อปี พ.ศ.2523 ว่าที่ดินดังกล่าวเป็นที่ราชพัสดุ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ จึงจ่ายค่าเช่าให้กรมธนารักษ์มาตั้งแต่ พ.ศ.2523 เนื่องจากการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ ต้องเข้าไปดูแลรักษาอ่างเก็บน้ำและเห็นว่าที่ดินบริเวณดังกล่าวเป็นอ่างเก็บน้ำและทางน้ำไปแล้วไม่สามารถใช้ประโยชน์อย่างอื่นได้จึงขอให้กรมธนารักษ์โอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวให้ โดยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ จะจ่ายค่าตอบแทนให้ กรมธนารักษ์ไม่ขัดข้องที่จะโอนกรรมสิทธิ์ให้ตามที่ขอ แต่การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุต้องทำเป็นพระราชบัญญัติซึ่งจะยุ่งยากและล่าช้า กรมธนารักษ์จึงเสนอ ให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ เช่าที่ดินบริเวณดังกล่าวต่อไปตามเดิม โดยกรมธนารักษ์จะจัดให้เช่าระยะยาว ในอัตราค่าเช่าพิเศษ ต่อมากรมธนารักษ์ได้พิจารณาเรื่องนี้อีกครั้งหนึ่งแล้วเห็นว่า ที่ดินที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ จะเช่าต่อไปนั้นอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ จึงไม่น่าจะเป็นที่ราชพัสดุ ซึ่งไม่ตรงกับความเห็นของจังหวัดกาญจนบุรี จึงได้หารือปัญหาไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า หลังจากที่พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ ใช้บังคับแล้ว การถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เช่น สงวนไว้เพื่อประโยชน์ของราชการทหารตามมาตรา 8 วรรคสอง (2) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จะยังทำได้หรือไม่ หรือจะต้องดำเนินการตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 เพียงอย่างเดียวเท่านั้น

คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) ได้พิจารณาปัญหาที่ขอหารือมา ประกอบกับคำชี้แจงเพิ่มเติมจากผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) ผู้แทนกระทรวงกลาโหม (กองทัพบก) ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมป่าไม้) และผู้แทนการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยแล้ว มีความเห็นว่า ปัญหาที่พึงพิจารณาในเบื้องต้น คือ เมื่อพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 มีผลใช้บังคับแล้ว บรรดาที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ได้มีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของส่วนราชการต่าง ๆ จะเปลี่ยนสภาพเป็นที่ราชพัสดุตันที ดังที่กรมธนารักษ์ได้ถือปฏิบัติอยู่หรือไม่ ในปัญหานี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) เห็นว่า จะต้องพิจารณาจากบทบัญญัติของมาตรา 4⁶ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ

⁶ พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518

มาตรา 4 ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดิน โดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

พ.ศ.2518 และมาตรา 1304⁷ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ประกอบกัน ซึ่งจะเห็นได้ว่า ที่ราชพัสดุ ได้แก่ ทรัพย์สินของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ฉะนั้นที่ดินรกร้างว่างเปล่าซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทหนึ่ง และได้มีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของส่วนราชการต่าง ๆ จะถือว่าเป็นราชพัสดุได้ก็ต่อเมื่อส่วนราชการได้เข้าใช้ประโยชน์ตามความประสงค์ที่หวงห้ามนั้นแล้ว ซึ่งตรงกับทรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามนัยแห่งมาตรา 1304 (3) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ฉะนั้น ที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ได้มีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการแต่ทางราชการยังไม่ได้เข้าไปใช้ประโยชน์เลย จึงยังคงมีสภาพเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าและไม่เป็นที่ราชพัสดุ

เมื่อพิจารณาตามข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ซึ่งปรากฏว่า ในปี พ.ศ.2481 ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ ไว้เพื่อประโยชน์ของราชการทหารมีเนื้อที่ประมาณ 3,048,750 ไร่ ทางราชการทหารได้เข้าไปใช้ประโยชน์ประมาณ 1,050,000 ไร่ โดยใช้เป็นที่ฝึกทหาร เป็นพื้นที่สนามปืนใหญ่ ฯลฯ และได้อนุญาตให้ส่วนราชการอื่นเข้าไปใช้ประโยชน์อีกประมาณ 700,000 ไร่เศษ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) จึงมีความเห็นว่า ที่ดินในเขตหวงห้ามที่ราชการทหารได้เข้าไปใช้ประโยชน์แล้วหรือที่ส่วนราชการอื่นได้เข้าไปใช้ประโยชน์โดยการอนุญาตของทางราชการทหารแล้ว ย่อมเป็นที่ดินหรือทรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ และเป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 แต่ที่ดินในเขตหวงห้ามที่ทางราชการทหารยังไม่ได้เข้าไปใช้ประโยชน์หรือยังไม่ได้อนุญาตให้ส่วนราชการใดเข้าไปใช้ประโยชน์ จึงยังคงมีสภาพเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าและไม่ใช้ที่ราชพัสดุ เพราะการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการ โดยที่ทางราชการยังไม่ได้เข้าไปใช้ที่ดินนั้น ไม่ทำให้สภาพของความเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าต้องเปลี่ยนแปลงไป และไม่อาจถือได้ว่าเป็นการสงวนทรัพย์สินของแผ่นดินไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามความเข้าใจของกรมธนารักษ์ เพราะมาตรา 1304 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้บัญญัติถึงการสงวนทรัพย์สินของแผ่นดินไว้ว่าต้องเป็นการสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันเท่านั้น และไม่ได้บัญญัติถึงการสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ นอกจากนี้ คำว่า "หวงห้าม" มีความหมายแตกต่างกับคำว่า "สงวน" ดังจะเห็นว่าถ้าพิจารณาความในมาตรา 4 แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน (รกร้างว่างเปล่า)ฯ จะเห็นได้ว่า มาตรา 4 ได้บัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดเข้าหักร้าง จัดทำ หรือปลูกสร้างด้วยประการใด ๆ ในที่ดินนั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่แต่คำว่า "สงวน" ที่ใช้อยู่มาตรา 1304 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หมายถึงทางราชการเป็นผู้สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันเท่านั้น ฟังสังเกตว่า คำว่า "ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ" นั้น มาตรา 1304 หมายถึง ป้อม โรงทหารสำนักราชการ

(2) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกันเป็นต้นว่า ที่ชายคลอง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

⁷ โปรดดูเชิงอรรถที่ 2

บ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์ ที่ทางราชการยังใช้อยู่” ส่วนคำว่า “เพื่อประโยชน์ร่วมกัน” นั้น หมายถึงการสงวนไว้สำหรับประชาชนใช้ร่วมกัน เช่น บริเวณที่เรียกว่าสนามหลวงในกรุงเทพมหานคร หรือที่ดินในท้องที่ใดท้องที่หนึ่งซึ่งทางราชการได้ประกาศสงวนไว้สำหรับประชาชนใช้เลี้ยงสัตว์ ฉะนั้น จึงไม่อาจกล่าวได้ว่าการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าไว้โดยที่ทางราชการยังไม่ได้เข้าไปใช้ประโยชน์ เป็นการสงวนที่ดินเพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ อันจะทำให้ที่ดินที่หวงห้ามไว้นั้นเป็นที่ราชพัสดุตามนัยมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 ประกอบกับมาตรา 1304 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สำหรับที่ดินที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯต้องการใช้จำนวน 3661-3-2.29 ไร่ เพื่อสร้างอ่างเก็บน้ำเขื่อนท่าทุ่งนา นั้น เป็นที่ดินที่อยู่ในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามฯและทางราชการทหารยังไม่ได้เข้าไปใช้ประโยชน์ จึงยังคงสภาพเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า และในปี พ.ศ.2518 ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้ที่ดินที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯต้องการใช้ดังกล่าวเนื้อที่ 3607-1-86.9 ไร่ เป็นที่ดินที่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินหรือทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา 1304 (2) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงไม่เป็นที่ราชพัสดุ ส่วนที่ดินที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯต้องการใช้อยู่นอกเขตอุทยานแห่งชาติอีก 54-1-15.4 ไร่ นั้น เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ทางราชการทหารยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ การไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ จะต้องปฏิบัติตามความในมาตรา 4 แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ คือ จะต้องขออนุญาตจากเจ้ากรมแผนที่ทหารซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหวงห้ามที่ดินตามพระราชกฤษฎีกาเสียก่อนจึงจะเข้าไปใช้ได้และโดยที่ข้อเท็จจริงปรากฏต่อไปว่า ขณะนี้ที่ดินทั้ง 3661-3-2.29 ไร่ ได้กลายเป็นอ่างเก็บน้ำและทางน้ำไปหมดแล้ว ที่ดินดังกล่าวจึงมีสภาพเป็นที่ดินสำหรับประชาชนใช้ร่วมกันและไม่เป็นที่ราชพัสดุ

กล่าวโดยสรุป คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2) มีความเห็นว่าที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ได้มีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของส่วนราชการและส่วนราชการได้เข้าไปใช้ประโยชน์แล้วเท่านั้น จึงจะถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ ที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของส่วนราชการ แต่ส่วนราชการยังไม่ได้เข้าไปใช้ประโยชน์เลย ยังคงมีสภาพเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าและไม่เป็นที่ราชพัสดุ ในกรณีนี้เมื่อปรากฏว่าที่ดินที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตฯ ต้องการใช้ไม่ใช่ที่ราชพัสดุเสียแล้ว ปัญหาที่หารือมาว่าการถอนสภาพที่ดินฯ ที่ได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการทหารหลังจากที่พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 มีผลใช้บังคับแล้ว จะต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 หรือไม่ จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัย

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน 2534