

บันทึก

เรื่อง สถานะทางกฎหมายของที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์
ในราชการแต่ทางราชการยังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์

กระทรวงมหาดไทยมีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๖๑๘/๑๔๖๑๖ ลงวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๓๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ตามที่คณะกรรมการเพื่อแก้ไข ปัญหาที่ดินในเขตหวงห้ามของทางราชการทหารซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งได้ใช้ความเห็นของ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาสมาความเห็นมาประกอบการพิจารณาปัญหาที่ดินในเขตหวง ห้ามของทางราชการทหาร กล่าวคือ

๑. ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒)^๑ เห็นว่า ที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ได้มีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของส่วนราชการนั้น ถ้าส่วนราชการได้เข้าไปใช้ประโยชน์แล้วเท่านั้น จึงจะถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ ที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ ได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของส่วนราชการที่ส่วนราชการยังไม่ได้เข้าไปใช้ประโยชน์เลย ยังคง มีสภาพเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าและไม่เป็นที่ราชพัสดุ

๒. ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย)^๒ เห็นว่า ที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินเพื่อประโยชน์ในราชการของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ และที่ดินที่จัดขึ้นทะเบียนเพื่อให้ทบวงการเมืองใช้ประโยชน์ในราชการจะเป็นที่ราช พัทธหรือไม่นั้น ต้องพิจารณาจากสภาพของที่ดินและการใช้ที่ดินที่หวงห้ามเป็นเรื่อง ๆ ไป เช่น ที่ดินที่หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะและราชการได้ใช้ประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ เช่น หวงห้ามไว้เพื่อรักษาป่าไม้และสภาพที่ดินยังคงเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าอยู่ ที่ดิน นั้นก็ไม่เป็นที่ราชพัสดุ

๓. หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๑๓๓๒ ลงวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๓๕ ตอบกรมป่าไม้ เพื่ออธิบายบันทึกความเห็นที่ประชุมใหญ่กรรมการร่าง กฎหมายตามข้อ ๒. ได้กล่าวว่า ที่ดินที่มีการสงวนหรือหวงห้ามไว้ใช้ประโยชน์ในราชการ โดยเฉพาะย่อมเป็นที่ราชพัสดุโดยสภาพตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ แม้ว่าทบวงการเมืองจะยังไม่ได้เข้าใช้ที่ดินตามวัตถุประสงค์ที่สงวนหรือหวงห้ามไว้ก็ตาม คำว่า “มีการใช้” หรือ “เข้าใช้” ตามบันทึกความเห็นของที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย ดังกล่าวมุ่งหมายถึงการได้ใช้ประโยชน์เต็มพื้นที่แล้วเท่านั้น อันจะทำให้ที่ดินนั้นเปลี่ยนสภาพมา

^๑บันทึก เรื่อง หรือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับที่ราชพัสดุในเขตจังหวัดกาญจนบุรี (ที่ดินที่มี พระราชกฤษฎีกาหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการทหารเฉพาะส่วนที่ทางราชการทหารยังไม่ได้ใช้ ประโยชน์จะเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่) (เรื่องเสร็จที่ ๓๘๒/๒๕๓๔)

^๒บันทึก เรื่อง การใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ในบริเวณที่ดินซึ่งมีพระราชกฤษฎีกาหวง ห้ามเพื่อประโยชน์ในราชการ (เรื่องเสร็จที่ ๒๙๔/๒๕๓๔)

เป็นที่ราชพัสดุประเภทที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

กระทรวงมหาดไทย เห็นว่า จากความเห็นทั้งสามยังไม่กระจ่างชัดว่าที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ได้หวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ของส่วนราชการ แต่ส่วนราชการยังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์ ยังคงมีสภาพเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าหรือเป็นที่ราชพัสดุ จึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาอีกครั้งหนึ่ง

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมีหนังสือด่วนมาก ที่ นร ๑๒๑๑/๘๕๕๙ ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๓๗ ความว่า ในการประชุมคณะกรรมการประสานการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐส่วนกลาง (กปร.ส่วนกลาง) ครั้งที่ ๑๒/๒๕๓๗ เมื่อวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๓๗ ได้พิจารณาเห็นว่า แนวทางในการวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของที่ดินสงวนหวงห้ามไว้ใช้ประโยชน์ในราชการยังไม่สอดคล้องกัน กล่าวคือ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒)^๑ เห็นว่า ที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ได้สงวนหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของส่วนราชการที่จะถือได้ว่าเป็นที่ราชพัสดุนั้นจะต้องเป็นที่ดินที่ส่วนราชการได้เข้าไปใช้ประโยชน์ตามความประสงค์ที่หวงห้ามนั้นแล้ว ที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของส่วนราชการที่ส่วนราชการยังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์ยังคงมีสภาพเป็นที่รกร้างว่างเปล่าต่อไป และไม่เป็นที่ราชพัสดุ แต่ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑)^๒ ที่ตอบข้อหารือกระทรวงการคลังที่ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกา ให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายว่า ที่ดินสาธารณะประโยชน์ซึ่งซ่อน (ท่าฉัตรไชย) อำเภอลาด จังหวัดภูเก็ต เนื้อที่ ๒,๘๐๐ ไร่ ซึ่งสมุทรเทศาภิบาลมณฑลภูเก็ตประกาศหวงห้ามไว้เมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๓๐ เพื่อประโยชน์ราชการเป็นท่าเรือติดต่อระหว่างภูเก็ต-พังงา แต่ใช้ประโยชน์ในราชการเป็นท่าเรือเพียง ๒๐ ไร่ ส่วนราชการอื่นใช้ประโยชน์ ๑๒๐ ไร่เศษ ส่วนที่เหลือแม้ราชการจะใช้เป็นที่พักผ่อนหย่อนใจตั้งแต่เมื่อใดและจำนวนเนื้อที่เท่าใดก็ไม่ทำให้ที่ดินส่วนที่ถูกราชการใช้ประโยชน์นั้นเปลี่ยนสภาพเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินประเภทอื่นได้ และที่ดินสาธารณะประโยชน์ดังกล่าวยังเป็นที่ดินหวงห้ามซึ่งเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๓) ในการนี้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีมีข้อสังเกตว่า ถ้าที่ดินที่หวงห้ามไว้แต่ยังไม่มีการเข้าใช้ประโยชน์นั้น ถ้าถือได้ว่าเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าก็จะทำให้สามารถนำไปออกเอกสารสิทธิให้แก่ราษฎรได้อันจะเป็นผลเสียแก่ราชการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาเรื่อง ที่กระทรวงมหาดไทยและสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีหารือมาแล้ว มีความเห็น ดังนี้

๑. ความเห็นของที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายในเรื่องเสรีจที่ ๒๙๔/๒๕๓๔ กับความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ ในเรื่องเสรีจที่ ๓๘๒/๒๕๓๔

^๑โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑), ข้างต้น

^๒บันทึก เรื่อง หารือปัญหาข้อกฎหมายตามมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (กรณีที่ดินบริเวณท่าฉัตรไชย ตำบลไม้ขาว อำเภอลาด จังหวัดภูเก็ต) (เรื่องเสรีจที่ ๖๘/๒๕๒๗)

สอดคล้องต้องกัน กล่าวคือ ที่ดินที่หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ในทางราชการ ถ้าส่วนราชการเข้าใช้ประโยชน์ตามที่หวงห้ามแล้วจึงจะเป็นที่ราชพัสดุ ซึ่งกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗ เห็นว่า แนวความเห็นดังกล่าวยังสอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติที่การสงวนหรือหวงห้ามเป็นเพียงการแสดงเจตนาว่าจะใช้ที่ดินรกร้างว่างเปล่าจำนวนหนึ่งเพื่อประโยชน์ในทางราชการ ซึ่งจำนวนที่ดินที่ประกาศสงวนหรือหวงห้ามอาจเกินความจำเป็นที่ต้องใช้จริงอีกด้วย ดังนั้น ที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของราชการแต่ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ก็ยังมีสภาพเป็นที่รกร้างว่างเปล่าที่มีการสงวนหรือหวงห้าม

๒. ความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑ ในเรื่องเสร็จที่ ๖๘/๒๕๓๗ กับความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ ในเรื่องเสร็จที่ ๓๘๒/๒๕๓๕ มิได้ขัดแย้งกันแต่อย่างใด กล่าวคือ ความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑ เป็นกรณีซึ่งมีประเด็นที่ต้องพิจารณาแต่เพียงว่าที่ดินในบริเวณที่ได้ประกาศหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ราชการเป็นท่าเรือติดต่อกับระหว่างภูเก็ต-พังงา แต่ทางราชการยังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์นั้น ถ้าปรากฏว่ามีประชาชนเข้าไปใช้เป็นที่พักผ่อนหย่อนใจในที่ดินบริเวณที่ทางราชการยังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์จะทำให้ที่ดินดังกล่าวเปลี่ยนสภาพจากสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทอื่นหรือไม่ ซึ่งกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑ เห็นว่า ที่ดินบริเวณดังกล่าวยังคงเป็นที่ดินตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓)^๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยไม่มีประเด็นที่พิจารณาว่าที่ดินดังกล่าวเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ ดังที่กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒ พิจารณาแต่อย่างใด

โดยสรุป คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่าที่ดินในเขตที่มีประกาศสงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการตามกฎหมายจะมีสถานะเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ ต้องพิจารณาว่าส่วนราชการได้เข้าใช้ประโยชน์แล้วหรือไม่ ถ้าเข้าใช้ประโยชน์แล้วที่ดินดังกล่าวก็เป็นที่ราชพัสดุ แต่ถ้ายังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์หรือใช้ประโยชน์บางส่วน ส่วนที่ยังไม่ได้ใช้ก็ยังคงมีสภาพเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่มีการสงวนหรือหวงห้ามต่อไป

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เห็นว่า ประเด็นปัญหาตามข้อหารือทั้งสองเรื่องเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญ ซึ่งผลของการวินิจฉัยอาจกระทบกระเทือนต่อระบบการจัดการทรัพย์สินของรัฐ จึงเห็นควรจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายเพื่อพิจารณาปัญหาดังกล่าว ทั้งนี้ ตามข้อ ๑๔ (๔)^๖ แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการประชุม

^๕มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนเพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่าที่ชายตลิ่ง ทางน้ำทางหลวง ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์

^๖ข้อ ๑๔ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจพิจารณาจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่าง

ของคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาเรื่องนี้ โดยได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) แล้ว เห็นว่า เรื่องนี้มีประเด็นข้อกฎหมายที่จะต้องพิจารณาคือ สถานะทางกฎหมายของที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ในราชการในส่วนที่ทางราชการไม่ได้ใช้ประโยชน์จะเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ ในการที่จะพิจารณาว่าที่ดินจะเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ จะต้องพิจารณาจากมาตรา ๕^๑ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่คำจำกัดความของที่ราชพัสดุไว้ โดยได้ให้ความหมายของที่ราชพัสดุไว้ว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดินดังต่อไปนี้ คือ ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดินและอสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ ซึ่งความในมาตรา ๕ (๑) และ (๒) แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ ได้บัญญัติขึ้นให้สอดคล้องกับความในมาตรา ๑๓๐๔ (๑) และ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั่นเอง และเมื่อพิจารณาย้อนไปถึงประวัติความเป็นมาของคำว่าที่ราชพัสดุ จากคำกราบบังคมทูลของกรมพระจันทบุรีนฤนาถถวายแด่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ลงวันที่ ๑๔ มีนาคม พระพุทธศักราช ๒๔๖๔ ซึ่งต่อมาได้มีคำจำกัดความของที่ราชพัสดุที่ได้กำหนดไว้ในข้อ ๓ ของระเบียบการปกครองและจัดประโยชน์ที่ดินสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ว่าที่ราชพัสดุหมายความว่า “ที่ดินซึ่งรัฐบาลปกครองใช้ราชการอยู่ หรือสงวนไว้ใช้ราชการในภายหน้าและรัฐบาลได้เข้าปกครองจัดประโยชน์” ดังนั้น สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่จะถือเป็นที่ราชพัสดุได้ก็คือทรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวล

กฎหมายได้ในกรณีดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) เมื่อเห็นว่าเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญ หรือผลของการวินิจฉัยอาจกระทบกระเทือนต่อวิถีทางปฏิบัติราชการอันอาจก่อให้เกิดผลเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะหรือระบบบริหารราชการเป็นส่วนใหญ่

“มาตรา ๕ ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

กฎหมายแพ่งและพาณิชย์

เมื่อได้พิจารณาแล้วว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่จะเป็นที่ราชพัสดุจะต้องเป็นทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ปัญหาที่จะต้องพิจารณาต่อไปคือ เมื่อมีการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการ จะทำให้บริเวณที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่สงวนหรือหวงห้ามนั้นเปลี่ยนสถานะเป็นทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งจะถือเป็นที่ราชพัสดุในทันทีหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เห็นว่า การหวงห้ามที่ดินตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๔ กำหนดให้การหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าดำเนินการได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งในพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินก็จะใช้ข้อความว่า “ที่ดินรกร้างว่างเปล่า” เช่น มาตรา ๔^๑ แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินบริเวณพระพุทธรูปท่าบลดงขุนเอยล อำเภอนองโงน จังหวัดสระบุรี พุทธศักราช ๒๔๗๔ เหตุผลที่หวงห้ามเพื่อให้ราษฎรได้ทราบและจะได้ไม่บุกรุกเข้าไปจับจอง หักร้าง หรือปลูกสร้างด้วยประการใดทำให้เกิดอุปสรรคต่อแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินของราชการ ความในมาตรา ๔ ที่ปรากฏอยู่ในพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินแต่ละฉบับนั้นเองกลับสนับสนุนให้เห็นชัดเจนว่า เมื่อมีการตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดเขตหวงห้ามที่ดินแล้วมิได้ทำให้บริเวณที่ดินที่หวงห้ามเปลี่ยนสภาพจากที่ดินรกร้างว่างเปล่าไปเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) ทันทิ ด้วยยังคงใช้คำว่าที่ดินรกร้างว่างเปล่าอยู่ และถ้าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะแล้ว เจ้าหน้าที่ก็ไม่มีอำนาจอนุญาตเป็นหนังสือให้บุคคลใดเข้าจับจอง หักร้าง ฯลฯ ได้ จึงเห็นได้ว่าสถานะทางกฎหมายของที่ดินรกร้างว่างเปล่าจะเปลี่ยนไปเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะนั้น หลักเกณฑ์สำคัญมิได้อยู่ที่มีการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินดังกล่าวไว้ แต่ต้องพิจารณาการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นสำคัญ เมื่อได้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินไว้แล้ว ถ้าทางราชการเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวก็จะทำให้ที่ดินนั้นเป็นทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ แต่ถ้าทางราชการยังมิได้เข้าไปใช้ประโยชน์ ที่ดินที่หวงห้ามไว้ก็ยังไม่ถือว่าเป็นทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ และยังคงมีสภาพเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าอยู่ต่อไป

อนึ่ง สถานะทางกฎหมายของที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่มีการสงวนหรือหวงห้ามนั้นแตกต่างไปจากที่ดินรกร้างว่างเปล่าตามปกติ ซึ่งตั้งแต่อดีตมาจนปัจจุบันจะนำที่ดินประเภทนี้ไป

^๑ มาตรา ๔ ที่ดินรกร้างว่างเปล่าซึ่งอยู่ในเขตหวงห้ามตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกา ห้ามมิให้ผู้ใดเข้าจับจอง หักร้าง เข้าจัดทำ หรือปลูกสร้างด้วยประการใด ๆ ในที่ดินเหล่านั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่

จัดให้เป็นสิทธิแก่ราษฎรไม่ได้ (มาตรา ๓^๙ และมาตรา ๖๑^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. ๑๒๗ ข้อ ๘^{๑๑} ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๔๙๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ และข้อ ๑๔ (๔)^{๑๒} ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗) ดังนั้น การนำที่ดินประเภทนี้ไปออกเอกสารสิทธิให้ราษฎรจึงไม่สามารถกระทำได้

“มาตรา ๓ คติความที่ดินในตำบลใด ๆ ที่พระราชอาณาเขตที่วิวาทกันในเวลาที่จะรับโฉนดแผนที่นั้นให้จัดการดังนี้

(๑) ให้กระทรวงเกษตรธิการจัดข้าหลวงไปไต่สวน ว่าผู้ใดควรจะได้รับโฉนดแผนที่ใหม่ วิธีที่จะแจกโฉนดให้แก่ใครนั้นให้กระทำโดยวิธีเช่นนี้ คือ

ฯลฯ

ฯลฯ

ข. ที่ดินแห่งใดยังเป็นที่รกร้างว่างเปล่า และไม่มีหนังสือตราแสดงตราจองแต่เดิมมา แต่ผู้ใดจะขอโฉนดแผนที่เป็นเจ้าของ ก็ให้ข้าหลวงเกษตรแจ้งความแก่ผู้ว่าราชการเมืองให้ทราบ ผู้ว่าราชการเมืองจะได้กำหนดเขตว่าจะให้จองได้เพียงกี่ไร่

ค. ที่ดินแห่งใดที่สงสัยว่าเป็นที่หลวงหวงห้าม ก็ให้แจ้งความไปยังเจ้าเมืองกรมการเจ้าหน้าที่ให้ทราบ เพื่อที่จะได้จัดการให้รู้แน่ว่าเป็นที่หลวงหวงห้ามจริงหรือไม่ จะได้จัดการไปตามระเบียบที่ได้ห้าม

ฯลฯ

ฯลฯ

“มาตรา ๖๑ ที่ซึ่งกรมการอำเภอได้ออกใบเหยียบย่ำให้แก่ผู้หนึ่งผู้ใดไปแม้ความปรากฏภายหลังว่าเป็นที่ซึ่งรัฐบาลยังไม่มีคำสั่งจะให้ผู้ใดมีกรรมสิทธิ์เช่น เป็นที่ ๆ รัฐบาลหวงห้ามจะเอาไว้เป็นที่สำหรับประโยชน์ราชการ หรือสำหรับราษฎรเลี้ยงสัตว์พาหนะ ตัดไม้ ตัดฟัน ตักน้ำ ขุดแร่ ทางเดิน ทางน้ำ หรือสำหรับสาธารณประโยชน์ประการใดประการหนึ่ง จะไม่ยอมให้ผู้หนึ่งจองก็ได้ หรืออีกประการหนึ่งถ้าความปรากฏว่าผู้นั้นจองที่มากเกินกำลังที่ดินสามารถจะทำให้เกิดผลแก่พื้นที่ได้ จะยอมให้ผู้หนึ่งจองที่แต่พอกำลังที่จะทำได้ก็ดี ผู้ถือใบเหยียบย่ำไม่มีอำนาจที่จะอ้างว่าตนควรจะได้จองที่รายนั้นตามประสงค์เพราะเหตุที่มีใบเหยียบย่ำเป็นสำคัญ

“ข้อ ๘ ที่ดินที่จะพึงออกโฉนดที่ดินต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่จะพึงออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมายแต่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบที่ชายตลิ่ง

(๒) ที่เขา ที่ภูเขาหรือที่สงวนหวงห้าม หรือที่ดินซึ่งทางราชการเห็นว่าควรสงวนไว้เพื่อทรัพยากรธรรมชาติ

“ข้อ ๑๔ ที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดินต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมาย แต่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) ที่สงวนหวงห้ามตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ มาตรา ๒๐ (๓) และ (๔) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๖ หรือกฎหมายอื่น

ฯลฯ

ฯลฯ

สำหรับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาการใช้ประโยชน์ของทางราชการว่าจะต้องดำเนินการอย่างไรจึงถือว่าเป็นการใช้ประโยชน์ หรือจำนวนเนื้อที่ที่ใช้ประโยชน์มีเพียงใด จะต้องพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของการสงวนหรือหวงห้ามประกอบกับการเข้าไปใช้ประโยชน์จริงมิใช่สงวนหรือหวงห้ามทิ้งไว้แต่เพียงอย่างเดียวก็ถือว่าเป็นการใช้ประโยชน์ซึ่งขัดต่อความเป็นจริง และเห็นได้ชัดว่าไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ใช้คำว่า “ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ” โดยต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นกรณีไป

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) จึงยืนยันความเห็นเดิมที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้เคยให้ความเห็นไว้ใน พ.ศ. ๒๕๓๔ และเห็นพ้องด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ที่ว่า ที่ดินในเขตที่มีประกาศสงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อให้ประโยชน์ในราชการตามกฎหมายจะมีสถานะเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ ต้องพิจารณาว่าส่วนราชการได้เข้าใช้ประโยชน์แล้วหรือไม่ ถ้าเข้าใช้ประโยชน์แล้วที่ดินดังกล่าวก็เป็นที่ราชพัสดุ แต่ถ้ายังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์หรือใช้ประโยชน์บางส่วน ส่วนที่ยังไม่ได้ใช้ก็ไม่ใช่ที่ราชพัสดุ แต่ยังคงมีสภาพเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่มีการสงวนหรือหวงห้ามต่อไป

(ลงชื่อ) ม. ตันเต็มทรัพย์

(นายไมตรี ตันเต็มทรัพย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๓๘