

บันทึก

เรื่อง ที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินอำเภอเมืองสมุทรปราการ  
จังหวัดสมุทรปราการ และอำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร  
พุทธศักราช ๒๔๘๑

กรมธนารักษ์ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กค ๐๔๐๗/๔๐๖๔ ลงวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๓๘ หรือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน อำเภอเมืองสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรปราการ และอำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร พุทธศักราช ๒๔๘๑ สรุปได้ว่า ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวแล้วมีความเห็นว่า พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้สงวนพื้นที่ไว้สำหรับทำนาเกลือเพื่อประโยชน์ของประชาชนทั่วไป มิได้สงวนไว้เพื่อใช้ประโยชน์ของทางราชการ จึงไม่อาจถือว่าเป็นที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ และไม่อาจโอนกรรมสิทธิ์ให้แก่ผู้หนึ่งผู้ใดได้ และเห็นว่าพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมเกลือและนิคมเกลือในรูปสหกรณ์ในจังหวัดสมุทรสาคร จังหวัดธนบุรี และจังหวัดสมุทรปราการ พ.ศ. ๒๕๐๐ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พุทธศักราช ๒๔๘๕ มีผลทำให้ที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พุทธศักราช ๒๔๘๑ ที่อยู่ภายในเขตพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมเกลือและนิคมเกลือในรูปสหกรณ์ฯ พ.ศ. ๒๕๐๐ ต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พุทธศักราช ๒๔๘๕ นั้น กรมธนารักษ์ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า แม้ว่าคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) จะได้พิจารณาว่า ที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พุทธศักราช ๒๔๘๑ ไม่เป็นที่ราชพัสดุกี่ตาม แต่กรมธนารักษ์เห็นว่า โดยที่ที่ดินดังกล่าวยังเป็นที่ยสงวนหวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พุทธศักราช ๒๔๘๑ อยู่ ซึ่งตามมาตรา ๔ ของพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดเข้าทำหรือปลูกสร้างด้วยประการใดๆ ในที่ดินที่อยู่ในเขตหวงห้าม เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่ และตามมาตรา ๓ ก็ได้กำหนดให้กระทรวงการคลังเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการหวงห้ามที่ดิน ดังนั้น บุคคลอื่นจึงไม่ควรจะมีสิทธิดีกว่ากระทรวงการคลังและไม่มีสิทธิที่จะเข้าครอบครองที่ดินดังกล่าว เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากกระทรวงการคลัง ดังนั้น กรมธนารักษ์จึงขอหารือว่าความเห็นของกรมธนารักษ์ดังกล่าวถูกต้องหรือไม่ อีกครั้งหนึ่ง

ในการพิจารณาเรื่องนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้พิจารณาทบทวน โดยได้รับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกรมธนารักษ์ (นางสาวศิริภรณ์ กุลบุศย์ หัวหน้าฝ่ายที่ราชพัสดุภูมิภาค ๒ นายคุณากร วรระทรัพย์ นิติกร ๖ และนายสุพร นิยมเนตร์ นายช่างสำรวจ ๕) ผู้แทนกรมที่ดิน (นายพจน์ สุขมหา ผู้อำนวยการกองหนังสือสำคัญ) ผู้แทนกรมส่งเสริมสหกรณ์ (นายไพสอน อุตัส หัวหน้าฝ่ายจัดนิคมสหกรณ์) ผู้แทนจังหวัดสมุทรปราการ

(นายจเร กุลทนต์ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสมุทรปราการ) และผู้แทนจังหวัดสมุทรสาคร (นายอนันต์ เรืองหิรัญ เจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดิน ๗) พร้อมทั้งได้มีมติขอให้กรมธนารักษ์ตั้งประเด็นที่หารือมาใหม่ให้ชัดเจน และขอให้ตรวจสอบข้อเท็จจริงเพิ่มเติมตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้ขอไว้ ซึ่งกรมธนารักษ์ได้มีหนังสือชี้แจงประเด็นที่หารือมาตามหนังสือด่วนมาก ที่ กค ๐๔๐๗/๑๑๓๖๘ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๓๘ และมีหนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมมาตามหนังสือ ที่ กค ๐๔๐๗/๕๓๓๘ ลงวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๓๙

เมื่อได้พิจารณาหนังสือของกรมธนารักษ์ด่วนมาก ที่ กค ๐๔๐๗/๑๑๓๖๘ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๓๘ แล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๖) เห็นว่า ปัญหาที่กรมธนารักษ์หารือมานี้ แยกได้เป็น ๓ ประเด็น ดังต่อไปนี้

ประเด็นที่ ๑ ที่ดินภายในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พุทธศักราช ๒๔๘๑ ที่อยู่นอกเขตพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมกสิกรรมและนิคมเกลือในรูปสหกรณ์ฯ พ.ศ.๒๕๐๐ ซึ่งตามมาตรา ๓ แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พุทธศักราช ๒๔๘๑ กำหนดให้กระทรวงการคลังเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการหวงห้ามนั้น ที่ดินบริเวณดังกล่าวจะยังอยู่ในอำนาจของกระทรวงการคลังหรือไม่

ประเด็นที่ ๒ ที่ดินที่อยู่ในเขตพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมกสิกรรมและนิคมเกลือในรูปสหกรณ์ฯ พ.ศ.๒๕๐๐ ที่ถูกใช้เป็นที่ตั้งของส่วนราชการและที่กรมธนารักษ์จัดให้เช่าที่ได้มีการออกโฉนดที่ดินและหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้แก่กระทรวงการคลังไปแล้ว จะมีสถานะทางกฎหมายอย่างไร

ประเด็นที่ ๓ ที่ดินภายในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พุทธศักราช ๒๔๘๑ ที่เป็นที่ดินริมคลองสรรพสามิตอันเป็นคลองที่ขุดโดยใช้งบประมาณของกรมสรรพสามิตและกรมชลประทานเป็นผู้ขุดเมื่อ พ.ศ.๒๔๘๐ และเป็นที่ดินที่กระทรวงการคลังได้หวงห้ามและครอบครองมาก่อนการจัดตั้งนิคมกสิกรรมและนิคมเกลือในรูปสหกรณ์นั้น จะอยู่ในบังคับของพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมกสิกรรมและนิคมเกลือในรูปสหกรณ์ฯ พ.ศ.๒๕๐๐ หรือไม่ และมีสถานะทางกฎหมายอย่างไร

ประเด็นที่ ๑ ที่ดินภายในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พุทธศักราช ๒๔๘๑ ที่อยู่นอกเขตพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมกสิกรรมและนิคมเกลือ ในรูปสหกรณ์ฯ พ.ศ.๒๕๐๐ ซึ่งตามมาตรา ๓ แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พุทธศักราช ๒๔๘๑ กำหนดให้กระทรวงการคลังเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการหวงห้ามนั้น ที่ดินบริเวณดังกล่าวจะยังอยู่ในอำนาจของกระทรวงการคลังหรือไม่

ในประเด็นนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้พิจารณาบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) เดิม และความเห็นของกรมธนารักษ์แล้ว ปรากฏข้อเท็จจริง ดังนี้

กฎหมายเกี่ยวกับการหวงห้ามที่ดินและการจัดตั้งนิคมฯ ในบริเวณที่เป็นปัญหานี้มีอยู่ด้วยกัน รวม ๕ ฉบับ โดยเป็นพระราชกฤษฎีกาเกี่ยวกับการกำหนดเขตหวงห้ามและการถอนการหวงห้าม ๓ ฉบับ และพระราชกฤษฎีกาเกี่ยวกับการจัดตั้งนิคมฯ ๒ ฉบับ เรียงตามลำดับ

ดังนี้ (๑) พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินอำเภอเมืองสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรปราการ และอำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร พุทธศักราช ๒๔๘๑<sup>๑</sup> ซึ่งได้ระบุไว้ในคำปรารภของพระราชกฤษฎีกาว่า เป็นการหวงห้ามเพื่อประโยชน์ในการทำนาเกลือ (๒) พระราชกฤษฎีกาก่อนการหวงห้ามที่ดินบางส่วนในท้องที่อำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร และอำเภอบางขุนเทียน จังหวัดธนบุรี พุทธศักราช ๒๔๘๓<sup>๒</sup> (๓) พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร และอำเภอบางขุนเทียน จังหวัดธนบุรี พุทธศักราช ๒๔๘๓<sup>๓</sup> ซึ่งเป็นพื้นที่เดียวกับพระราชกฤษฎีกาก่อนการหวงห้ามตาม (๒) แต่พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ได้เปลี่ยนวัตถุประสงค์ของการหวงห้ามโดยระบุไว้ในคำปรารภว่า เป็นการหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ในการจัดตั้งสหกรณ์นิคมเกลือ (๔) พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมเกลือในจังหวัดสมุทรสาคร และจังหวัดธนบุรี พุทธศักราช ๒๔๘๕<sup>๔</sup> โดยกำหนดเขตพื้นที่ของนิคมเกลือตามที่ได้หวงห้ามไว้ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พุทธศักราช ๒๔๘๓ และ (๕) พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมเกลือและนิคมเกลือในรูปสหกรณ์ ในจังหวัดสมุทรสาคร จังหวัดธนบุรี และจังหวัดสมุทรปราการ พ.ศ.๒๕๐๐<sup>๕</sup> ซึ่งได้ยกเลิกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมเกลือฯ พุทธศักราช ๒๔๘๕ และจัดตั้งนิคมเกลือและนิคมเกลือในรูปสหกรณ์ขึ้นใหม่ ซึ่งได้กำหนดเขตพื้นที่ให้มีพื้นที่ขนาดใหญ่กว่าเดิมโดยรวมพื้นที่ของนิคมเกลือเข้าไว้ด้วย

ก่อนการหารือครั้งนี้ กรมธนารักษ์ได้เคยหารือปัญหาเกี่ยวกับที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พุทธศักราช ๒๔๘๑ มายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามาแล้วครั้งหนึ่ง<sup>๖</sup> ซึ่งในครั้งนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้ให้ความเห็น<sup>๗</sup> สรุปได้ว่า โดยที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พุทธศักราช ๒๔๘๑ ได้

<sup>๑</sup>ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ (มาตรา ๕)

<sup>๒</sup>ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ (มาตรา ๗) ที่บัญญัติว่า”ถ้าการหวงห้ามนั้นมีได้กำหนดเวลาไว้เมื่อจะถอนการหวงห้ามทั้งหมดหรือแต่บางส่วนก็ให้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกา...”

<sup>๓</sup>ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ (มาตรา ๕)

<sup>๔</sup>ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพพุทธศักราช ๒๔๘๕ (มาตรา ๖)

<sup>๕</sup>ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพพุทธศักราช ๒๔๘๕ (มาตรา ๖)

<sup>๖</sup>หนังสือกรมธนารักษ์ ที่ กค ๐๔๐๗/๑๖๘๘ ลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๓๗

<sup>๗</sup>บันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) เรื่องสภาพของที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินอำเภอเมืองสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรปราการ และอำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร พุทธศักราช ๒๔๘๑ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๖๐๔ ลงวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๓๗ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีตามเรื่องเสร็จที่ ๖๐๕/๒๕๓๗

กำหนดให้หวงห้ามที่ดินไว้เพื่อประโยชน์ในการทำนาเกลือ โดยมีได้กำหนดว่าสงวนไว้เพื่อให้ส่วนราชการหรือผู้ใดเป็นผู้ใช้ประโยชน์ คงกำหนดไว้ในมาตรา ๔<sup>๙</sup> ของพระราชกฤษฎีกานี้แต่เพียงว่า ห้ามมิให้ผู้ใดเข้าหักร้าง จัดทำ หรือปลูกสร้างด้วยประการใด ๆ ในที่ดินที่อยู่ภายในเขตหวงห้าม ดังนั้น การหวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกานี้จึงเป็นการสงวนพื้นที่ไว้สำหรับการทำนาเกลือเพื่อประโยชน์ของประชาชนทั่วไป มิได้เป็นการสงวนไว้เพื่อให้หน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใดของทางราชการใช้ประโยชน์เพื่อกิจการของทางราชการโดยเฉพาะ ฉะนั้น ที่ดินดังกล่าวจึงไม่อาจถือว่าเป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔<sup>๙</sup> แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ และไม่อาจโอนกรรมสิทธิ์ให้แก่ผู้หนึ่งผู้ใดได้ เว้นแต่จะถอนสภาพการหวงห้ามเสียก่อน สำหรับพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมกสิกรรมและนิคมเกลือในรูปสหกรณ์ฯ พ.ศ.๒๕๐๐ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พุทธศักราช ๒๔๘๕ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) เห็นว่า โดยที่มาตรา ๔<sup>๑๐</sup> แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติรับรองให้รัฐมีอำนาจนำที่ดินที่ได้มีการหวงห้ามไว้ตามกฎหมายว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินมาจัดตั้งนิคมเพื่อให้ประชาชนมีที่ตั้งเคหสถานและประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่งได้ กรณีจึงทำให้ที่ดินที่ได้กำหนดเป็นเขตหวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พุทธศักราช ๒๔๘๑ ที่อยู่ในเขตของพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมกสิกรรม และนิคมเกลือในรูปสหกรณ์ฯ พ.ศ.๒๕๐๐ ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พุทธศักราช ๒๔๘๕<sup>๑๑</sup> ซึ่งรัฐสามารถนำมาจัดสรรให้ประชาชนครอบครองทำประโยชน์ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติดังกล่าว

ในการขอหารือมาในครั้งนี กรมธนารักษ์ได้พิจารณาความเห็นเดิมของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ดังกล่าวแล้ว โดยกรมธนารักษ์เห็น

---

“มาตรา ๔ (พ.ร.ก.กำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พ.ศ.๒๔๘๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่าซึ่งต้องหวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกานี้ คือที่ดินที่อยู่ภายในเขตหวงห้ามตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกานี้ ห้ามมิให้ผู้ใดเข้าหักร้าง จัดทำ หรือปลูกสร้างด้วยประการใด ๆ ในที่ดินนั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่

“มาตรา ๔ (พ.ร.บ.ที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘) ที่ราชพัสดุ หมายความว่าอสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดินดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดิน โดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

“มาตรา ๔ (พ.ร.บ.จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.๒๔๘๕) ให้รัฐบาลมีอำนาจจัดตั้งนิคมในลักษณะและรูปใด ๆ เพื่อให้ประชาชนได้มีที่ตั้งเคหสถาน ประกอบการอาชีพเป็นหลักแหล่ง ในเขตที่ดินที่ได้หวงห้ามไว้ตามกฎหมายว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้

<sup>๑๑</sup>ขณะนี้ ได้แก่ พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.๒๕๑๑

ด้วยว่าที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พุทธศักราช ๒๔๘๑ ไม่เป็นที่ราชพัสดุ แต่กรมธนารักษ์ยังมีข้อสงสัยเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจดูแลที่ดินดังกล่าว จึงได้มีหนังสือขอหารือมาอีกครั้งหนึ่ง<sup>๑๒</sup> และหลังจากที่กรมธนารักษ์ได้ส่งผู้แทนมาชี้แจงต่อคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ในครั้งนี้แล้ว กรมธนารักษ์ได้มีหนังสือชี้แจงเพิ่มเติมเกี่ยวกับประเด็นที่หารือและข้อเท็จจริงที่ยังไม่ชัดเจนมาประกอบการพิจารณาด้วย<sup>๑๓</sup> ซึ่งสรุปสาระได้ว่า เนื่องจากกรมธนารักษ์มีความเห็นว่าตามมาตรา ๓<sup>๑๔</sup> และมาตรา ๔<sup>๑๕</sup> แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ได้กำหนดให้กระทรวงการคลังเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการหวงห้ามที่ดิน และห้ามมิให้ผู้ใดเข้าหักร้าง จัดทำ หรือปลูกสร้างด้วยประการใดๆ ในที่ดินที่อยู่ในเขตหวงห้าม เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่ และกรณีก็ไม่ปรากฏด้วยว่ามีการยกเลิกหรือมีกฎหมายอื่น กำหนดให้กระทรวงทบวงกรมใดเป็นผู้ทำหน้าที่ปกครองดูแลที่ดินดังกล่าวและคลองสรรพสามิต แทนกระทรวงการคลัง ดังนั้น ที่ดินในส่วนนี้จึงยังอยู่ในความปกครองดูแลของกระทรวงการคลัง บุคคลใดจะเข้าครอบครองใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวจะต้องได้รับอนุญาตจากกระทรวงการคลัง ก่อน ใช้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้พิจารณาประเด็นนี้แล้วเห็นว่า ที่ดินดังกล่าวไม่มีสถานะเป็นที่ราชพัสดุตามนัยมาตรา ๔<sup>๑๖</sup>(๑) แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้เคยให้ความเห็นไว้แล้ว และเห็นว่า ที่ดินนั้นยังคงเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่มีการหวงห้ามไว้ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ และแม้ว่าในปัจจุบันพระราชบัญญัติดังกล่าวจะถูกยกเลิกไปแล้วตามมาตรา ๔<sup>๑๗</sup> แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ก็ตาม แต่บทบัญญัติมาตรา ๑๐<sup>๑๘</sup> แห่งพระราชบัญญัตินั้นเองก็ได้บัญญัติรองรับไว้ให้ที่ดินที่หวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ตาม

<sup>๑๒</sup> หนังสือกรมธนารักษ์ ด่วนมาก ที่ กค ๐๔๐๗/๔๐๖๔ ลงวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๓๘

<sup>๑๓</sup> หนังสือกรมธนารักษ์ ด่วนมาก ที่ กค ๐๔๐๗/๑๑๓๖๘ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๓๘ และหนังสือ ที่ กค ๐๔๐๗/๕๓๓๘ ลงวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๓๙

<sup>๑๔</sup> มาตรา ๓ (พรฎ.กำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พ.ศ. ๒๔๘๑) ให้กระทรวงการคลังเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการหวงห้ามที่ดินตามพระราชกฤษฎีกานี้

<sup>๑๕</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ (๘)

<sup>๑๖</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ (๙)

<sup>๑๗</sup> มาตรา ๔ (พรบ.ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗) ตั้งแต่วันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ให้ยกเลิก

ฯลฯ

ฯลฯ

(๖) พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๑๘</sup> มาตรา ๑๐ (พรบ.ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗) ที่ดินซึ่งได้หวงห้ามไว้เพื่อ

พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ ให้ยังคงเป็นที่หวงห้ามต่อไป

สำหรับอำนาจของกระทรวงการคลังในฐานะเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการหวงห้าม จะมีเพียงใดนั้น เมื่อได้พิจารณามาตรา ๘<sup>๑๙</sup>วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่บัญญัติว่า “บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามควรแก่กรณี อำนาจหน้าที่ตั้งว่ารัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ได้” คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) มีความเห็นว่า โดยผลของมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง ดังกล่าวในหลักการ อำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกัน สาธารณสมบัติของแผ่นดินและทรัพย์สินของแผ่นดินได้โอนมาเป็นของอธิบดีกรมที่ดินแล้ว แต่โดยที่มาตรา ๑๐<sup>๒๐</sup>แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินฯ พ.ศ. ๒๔๙๗ ได้บัญญัติรองรับให้ที่ดินซึ่งได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ คงเป็นที่หวงห้ามต่อไป ประกอบกับการหวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พุทธศักราช ๒๔๘๑ นั้น ได้มี

ประโยชน์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ หรือตามกฎหมายอื่นอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ให้คงเป็นที่หวงห้ามต่อไป

<sup>๑๙</sup>มาตรา ๘ (ประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย ปว.๓๓๔ พ.ศ. ๒๕๑๕) บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามควรแก่กรณี อำนาจหน้าที่ตั้งว่ารัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ได้

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมือง อาจถูกถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่นหรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนจัดหาที่ดินมาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว การถอนสภาพหรือโอนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ แต่ถ้าพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และมีได้ตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดตามอำนาจกฎหมายอื่นแล้ว การถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

(๒) ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองใด ถ้าทบวงการเมืองนั้นเลิกใช้หรือไม่ต้องการหวงห้ามหรือสงวนต่อไป เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพแล้ว คณะรัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้ใช้หรือจัดหาประโยชน์ก็ได้ แต่ถ้าจะโอนต่อไปยังเอกชนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ และถ้าจะนำไปจัดเพื่อประชาชนตามประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

การตราพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาตามวรรคสอง ให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินแนบท้ายพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย

<sup>๒๐</sup>โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑๘)

การกำหนดไว้ทั้งความประสงค์ที่หวงห้าม<sup>๒๑</sup>เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการหวงห้าม (มาตรา ๓)<sup>๒๒</sup> และที่ดินที่หวงห้าม (มาตรา ๔)<sup>๒๓</sup> ตามที่มาตรา ๕<sup>๒๔</sup> แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ อันเป็นกฎหมายแม่บทในการตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้บัญญัติวางหลักการไว้ ดังนั้น การที่มาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ได้บัญญัติรองรับสถานะของที่ดินดังกล่าวให้ยังคงเป็นที่หวงห้ามต่อไป จึงมีผลเป็นการรองรับทั้งความประสงค์ในการหวงห้ามและเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการหวงห้ามควบคู่ไปด้วย กระทรวงการคลังจึงยังคงเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการหวงห้ามที่ดินที่หวงห้ามไว้นั้นต่อไป และสำหรับอำนาจของกระทรวงการคลังในการหวงห้ามนั้น ย่อมเป็นไปตามมาตรา ๕<sup>๒๕</sup> แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว คือ กระทรวงการคลังมีอำนาจเพียงห้ามมิให้ผู้ใดเข้าหักร้าง จัดทำหรือปลูกสร้างด้วยประการใดๆ ในที่ดินที่อยู่ภายในเขตหวงห้าม เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่ตามที่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวกำหนดให้อำนาจไว้เท่านั้น

โดยสรุป คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) มีความเห็นในปัญหานี้ ดังนี้

(๑) ที่ดินที่หวงห้ามไว้ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พุทธศักราช ๒๔๘๑ มีสถานะเป็นที่รกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่มีการสงวนหรือหวงห้ามไว้ตามนัยมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ และ

(๒) สำหรับอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พุทธศักราช ๒๔๘๑ นั้น กระทรวงการคลังยังคงมีอำนาจหน้าที่ในการหวงห้ามมิให้ผู้ใดเข้าหักร้าง จัดทำ หรือปลูกสร้างด้วยประการใดๆ ในที่ดินดังกล่าว ซึ่งเป็นไปตามมาตรา

---

<sup>๒๑</sup>ปรากฏอยู่ในคำปรารภของพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พุทธศักราช ๒๔๘๑ ที่ว่า “โดยที่เห็นสมควรกำหนดเขตหวงห้ามที่ดินอำเภอเมืองสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรปราการ และอำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาครไว้เพื่อประโยชน์ในการทำนาเกลือ”

<sup>๒๒</sup>โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑๔)

<sup>๒๓</sup>โปรดดูเชิงอรรถที่ (๘)

<sup>๒๔</sup>มาตรา ๕ (พรบ.ว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินฯ พ.ศ. ๒๔๗๘) การหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า ให้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกาและประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ในพระราชกฤษฎีกานั้นให้ระบุ

(๑) ความประสงค์ที่หวงห้าม

(๒) เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการหวงห้าม

(๓) ที่ดินซึ่งกำหนดว่าต้องหวงห้าม

ให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินดังกล่าวแล้วติดไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกา แผนที่ที่กล่าวนี้ให้ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชกฤษฎีกา แต่ในกรณีหวงห้ามที่ดินริมทางหลวงนั้นจะกำหนดเขตที่ดินซึ่งหวงห้ามนับจากเส้นกลางทางหลวงออกไปเป็นระยะทางดังจะได้กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาก็ได้

<sup>๒๕</sup>โปรดดูเชิงอรรถที่ (๘)

๓ มาตรา ๔ ของพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว และมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗

ประเด็นที่ ๒ ที่ดินที่อยู่ในเขตพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมกสิกรรมและนิคมเกลือในรูปสหกรณ์ฯ พ.ศ.๒๕๐๐ ที่ถูกใช้เป็นที่ตั้งของส่วนราชการและที่กรมธนารักษ์จัดให้เช่าที่ได้มีการออกโฉนดที่ดินและหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้แก่กระทรวงการคลังไปแล้ว จะมีสถานะทางกฎหมายอย่างไร

ในปัญหานี้ กรมธนารักษ์ได้ให้ข้อเท็จจริงว่า<sup>๒๖</sup> ในเขตพื้นที่ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมกสิกรรมและนิคมเกลือในรูปสหกรณ์ฯ พ.ศ.๒๕๐๐ บางส่วน ได้มีการใช้ประโยชน์เป็นที่ตั้งสถานที่ราชการ และกรมธนารักษ์ได้จัดให้เช่าไปแล้ว โดยไม่มีผู้ใดโต้แย้งสิทธิ ซึ่งกระทรวงการคลังโดยกรมธนารักษ์ได้ดำเนินการให้มีการออกเอกสารสำคัญสำหรับที่ดินไปแล้ว โดยบางฉบับออกเป็นโฉนด บางฉบับออกเป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง(นสล.) บางฉบับออกเป็นตราจอง ซึ่งที่ดินดังกล่าวบางแห่งใช้เป็นที่ตั้งโรงเรียน บางแห่งใช้เป็นที่ตั้งพระเจดีย์กลางน้ำ บางแห่งใช้เป็นที่ตั้งป้อมพระจุลฯ บางแห่งใช้เป็นที่ตั้งสถานีนอนามัย และบางแห่งจัดให้มีการเช่า<sup>๒๗</sup> ดังนั้น ที่ดินดังกล่าวจึงตกเป็นกรรมสิทธิ์และอยู่ในความปกครองดูแลของกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์)

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหาแล้ว เห็นว่า ในการที่จะวินิจฉัยถึงสถานะทางกฎหมายของที่ดินที่อยู่ในเขตพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวที่ถูกใช้เป็นที่ตั้งของส่วนราชการหรือที่กรมธนารักษ์จัดให้เช่าโดยมีการออกเอกสารสิทธิหรือไม่ก็ตาม นั้น มีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาก่อนว่าในการดำเนินการจัดตั้งนิคมกสิกรรม

<sup>๒๖</sup>หนังสือกรมธนารักษ์ ที่ กค ๐๔๐๗/๑๑๓๖๘ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๓๘ และหนังสือกรมธนารักษ์ ที่ กค ๐๔๐๗/๕๓๓๘ ลงวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๓๙

<sup>๒๗</sup>การใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมกสิกรรมและนิคมเกลือในรูปสหกรณ์ฯ พ.ศ.๒๕๐๐ ซึ่งกรมธนารักษ์ได้ออกเอกสารสำคัญสำหรับที่ดินไปแล้ว มีดังนี้

(ก) โฉนดเลขที่ ๒๒๒๙๐, ๓๐๓๓๔ (ทะเบียน สป.๑๒๐๑, สป.๘๗๒) ใช้เป็นที่ตั้งโรงเรียนบ้านขุนสมุทรไทย

(ข) นสล.เลขที่ ๓๙๗๐๒, ๓๙๗๐๓ (ทะเบียน สป.๑๒๘๕, สป.๑๒๘๖) ใช้เป็นที่ตั้งพระเจดีย์กลางน้ำ

(ค) นสล.เลขที่ ๑๐๕๔๔, โฉนดเลขที่ ๕๐๒๙๗ (ทะเบียน สป.๑๑๘๓, สป.๑๒๕๗, สป.๗๒๒, สป.๗๒๓) ใช้เป็นที่ตั้งโรงเรียนป้อมนาคราช

(ง) นสล.เลขที่ ๑๕๑๓๕ (ทะเบียน สป.๑๑๙๓) ใช้เป็นที่ตั้งป้อมพระจุลฯ

(จ) โฉนดเลขที่ ๑๒๖๘๒, ๙๒๙๖๘ (ทะเบียน สป.๙๑๓) ใช้เป็นที่ตั้งสถานีนอนามัยตำบลนาเกลือ

(ฉ) โฉนดเลขที่ ๓๙๓๔, ๓๙๓๕ (ทะเบียน สป.๙๕๗) ใช้เป็นที่ตั้งโรงเรียนสาธิตาสุทธิราอุปถัมภ์

(ช) โฉนดเลขที่ ๖๘๑๔๔ (ทะเบียน สป.๑๒๒๘) จัดให้เช่า; โฉนดเลขที่ ๖๘๑๔๕ (ทะเบียน สป.๑๒๒๙๙); ตราจองเลขที่ ๕๑ (ทะเบียน สป.๖๖๘)

และนิคมเกลือ การจัดสรรที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์และการแบ่งที่ดินให้แก่สมาชิกนิคมสหกรณ์นั้น ทางราชการมีอำนาจหน้าที่เพียงใด

พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมกสิกรรมและนิคมเกลือในรูปสหกรณ์ฯ พ.ศ.๒๕๐๐ เป็นพระราชกฤษฎีกาที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๔๘๕ ซึ่งปัจจุบันได้ถูกยกเลิกไปโดยพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.๒๕๑๑ อันเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนี้

การจัดตั้งนิคมตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.๒๔๘๕ (กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น) มาตรา ๔<sup>๒๔</sup>ได้บัญญัติว่า “ให้รัฐบาลมีอำนาจจัดตั้งนิคมใน ลักษณะและรูปใด ๆ เพื่อให้ประชาชนได้มีที่พึ่งตั้งเคหาสถานประกอบการอาชีพเป็นหลักแหล่ง ในเขต ที่ดินที่ได้หวงห้ามไว้ตามกฎหมายว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติ ของแผ่นดินได้” และมาตรา ๖<sup>๒๕</sup>ได้กำหนดไว้ว่า การจัดตั้งนิคมตามมาตรา ๔ ให้ออกเป็นพระราช กฤษฎีกา โดยในพระราชกฤษฎีกาจะต้องระบุข้อความที่จำเป็นในการจัดตั้งนิคม เช่น จะต้อง กำหนด“เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ” หลักเกณฑ์ในการสอบสวนคัดเลือกผู้เข้าครอบครองที่ดิน การแบ่ง ที่ดินที่จะให้ครอบครอง รวมทั้งต้องออกข้อบังคับและเงื่อนไขที่จำเป็นเพื่อดำเนินกิจการให้เป็นไป ตามความประสงค์ในการจัดตั้งนิคมนั้น และมาตรา ๗<sup>๒๖</sup>บัญญัติไว้ว่า เมื่อผู้ที่เข้าครอบครองได้ทำ ประโยชน์ในที่ดินในนิคม และปฏิบัติการอื่น ๆ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาแล้ว ก็ให้ เจ้าหน้าที่ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินตามหลักเกณฑ์ที่ได้ระบุไว้ ซึ่งเมื่อพิจารณาพระราช กฤษฎีกาจัดตั้งนิคมกสิกรรมและนิคมเกลือในรูปสหกรณ์ฯ พ.ศ.๒๕๐๐ แล้วก็จะเห็นว่า พระราช

<sup>๒๔</sup>โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑๐)

<sup>๒๕</sup>มาตรา ๖ (พรบ.จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.๒๔๘๕) เมื่อจะจัดตั้งนิคมในลักษณะและ รูปใดตามความในมาตรา ๔ ให้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกา

ในพระราชกฤษฎีกานั้นให้ระบุข้อความดังต่อไปนี้ เท่าที่จำเป็นแก่การนั้น

(ก) เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ  
(ข) หลักฐานในการสอบสวนคัดเลือกผู้เข้าครอบครองที่ดิน  
(ค) การแบ่งที่ดินที่จะให้ครอบครอง  
(ง) วิธีการที่ผู้เข้าครอบครองพึงปฏิบัติ  
(จ) หลักเกณฑ์การขอใช้เงินช่วยเหลือที่ได้ลงไปนิคมนั้น หรือที่ได้ช่วยเหลือเกื้อหนุนให้ผู้ เข้าครอบครองที่ดินยอมไป ในกรณีที่รัฐบาลเห็นควรให้ช่วยเหลือ  
(ฉ) ค่าธรรมเนียมที่ควรเรียก  
(ช) ข้อบังคับ ข้อกำหนด และเงื่อนไขอื่น ๆ ที่จำเป็นเพื่อดำเนินกิจการให้เป็นไปตามความ ประสงค์ในการจัดตั้งนิคมนั้น ๆ

<sup>๒๖</sup>มาตรา ๗ (พรบ.จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.๒๔๘๕) เมื่อผู้ที่เข้าครอบครองได้ทำ ประโยชน์ในที่ดินในนิคม และปฏิบัติการอื่น ๆ ตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาแล้ว ให้เจ้าหน้าที่ออก หนังสือให้แก่ผู้นั้นเป็นสำคัญแสดงว่าได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นแล้ว และผู้นั้นมีสิทธิที่จะขอรับโฉนดแผนที่หรือ ตราจองที่ดินว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือขอรับคำรับรองจากพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ตามกฎหมายว่าด้วยการ ออกโฉนดที่ดิน

กฤษฎีกาดังกล่าวได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินการจัดตั้งนิคมดังกล่าวตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พุทธศักราช ๒๔๘๕ แล้ว กล่าวคือ ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งนิคมกสิกรรมและนิคมเกลือในรูปสหกรณ์ขึ้นภายในแนวเขตที่ดินที่กำหนดไว้ตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกา (มาตรา ๔)<sup>๓๑</sup> โดยมีอธิบดีกรมสหกรณ์ที่ดิน(ปัจจุบันคืออธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์)<sup>๓๒</sup> เป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจดำเนินการจัดตั้งนิคม(มาตรา ๕)<sup>๓๓</sup> และมีการแต่งตั้งกรรมการเพื่อพิจารณาสอบสวนคัดเลือกบุคคลเข้าครอบครองที่ดินเพื่อเป็นสมาชิกในสหกรณ์ (มาตรา ๖)<sup>๓๔</sup> ตลอดจนมาตรา ๙<sup>๓๕</sup> ได้บัญญัติให้อำนาจแก่อธิบดีกรมสหกรณ์ที่ดิน (ปัจจุบันคืออธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์) มีอำนาจอนุญาตให้สมาชิกในสหกรณ์เข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินในแนวเขตที่ดินตามที่กำหนดไว้ให้เป็นเขตนิคมได้ไม่เกินรายละเอียด ๕๐ ไร่ ทั้งนี้โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสหกรณ์เป็นผู้รักษาการ (มาตรา ๑๔)<sup>๓๖</sup>

จากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติและพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า ภายในแนวเขตที่ดินที่พระราชกฤษฎีกากำหนดให้จัดตั้งนิคมกสิกรรมและนิคมเกลือ นั้น มิใช่หมายความว่า ที่ดินภายในแนวเขตดังกล่าวจะต้องเป็นที่ดินที่นำมาจัดแบ่งสำหรับให้ประชาชนทั้งหมด ที่ดินส่วนใดที่จะจัดให้สมาชิกในสหกรณ์นิคมเข้าครอบครองทำประโยชน์ได้ กฎหมาย (พระราชกฤษฎีกา) กำหนดว่าต้องไม่เกินรายละเอียด ๕๐ ไร่ และให้เป็นไปตามที่ทางราชการหรือ“เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจดำเนินการ”จะกำหนดขึ้นตามความเหมาะสม และตามเงื่อนไขที่จำเป็นในการดำเนินกิจการนิคมซึ่งตามปกติ ย่อมเป็นที่เข้าใจได้ว่า ภายในเขตนิคมก็ย่อมจะต้องมีโรงเรียน สถานที่ทำการของทางราชการซึ่งเป็นบริการสาธารณะที่รัฐจะดำเนินการเพื่อประโยชน์แก่ชุมชนสหกรณ์ หรืออาจมีศาสนสถานหรือสถานที่อื่นตามความจำเป็นของชุมชนที่เป็นสหกรณ์ซึ่งย่อม

<sup>๓๑</sup>มาตรา ๔ (พรฎ.จัดตั้งนิคมกสิกรรมและนิคมเกลือในรูปสหกรณ์ฯ พ.ศ.๒๕๐๐) ให้จัดตั้งนิคมกสิกรรมและนิคมเกลือในรูปสหกรณ์ ในจังหวัดสมุทรสาครจังหวัดธนบุรี และจังหวัดสมุทรปราการ ภายในแนวเขตที่ดินตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกานี้ ซึ่งคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติให้สงวนไว้แล้วตามความในมาตรา ๒๐ (๔) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

<sup>๓๒</sup>อำนาจหน้าที่ของกรมสหกรณ์ที่ดินได้โอนไปเป็นของกรมส่งเสริมสหกรณ์ตามข้อ ๓๑ ของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๗ พ.ศ.๒๕๑๔

<sup>๓๓</sup>มาตรา ๕ (พรฎ.จัดตั้งนิคมกสิกรรมและนิคมเกลือในรูปสหกรณ์ฯ พ.ศ.๒๕๐๐) ให้อธิบดีกรมสหกรณ์ที่ดินเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจดำเนินการจัดตั้งนิคมกสิกรรมและนิคมเกลือนี้

<sup>๓๔</sup>มาตรา ๖ (พรฎ.จัดตั้งนิคมกสิกรรมและนิคมเกลือในรูปสหกรณ์ฯ พ.ศ.๒๕๐๐) ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสหกรณ์มีอำนาจแต่งตั้งกรรมการไม่น้อยกว่า ๓ คน เพื่อพิจารณาสอบสวนคัดเลือกบุคคลเข้าครอบครองที่ดินเพื่อเป็นสมาชิกในสหกรณ์จนกว่าสหกรณ์นั้นจะได้จดทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์แล้ว

<sup>๓๕</sup>มาตรา ๙ (พรฎ.จัดตั้งนิคมกสิกรรมและนิคมเกลือในรูปสหกรณ์ฯ พ.ศ.๒๕๐๐) ให้อธิบดีกรมสหกรณ์ที่ดินมีอำนาจอนุญาตให้สมาชิกในสหกรณ์เข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินตามมาตรา ๔ ตามกำลังแห่งครอบครัวของสมาชิกนั้นไม่เกินรายละเอียด ๕๐ ไร่

<sup>๓๖</sup>มาตรา ๑๔ (พรฎ.จัดตั้งนิคมกสิกรรมและนิคมเกลือในรูปสหกรณ์ฯ พ.ศ.๒๕๐๐) ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสหกรณ์รักษาการตามพระราชกฤษฎีกานี้

แล้วแต่ขนาดของสหกรณ์ สภาพแวดล้อมและสถานที่ตั้งของสหกรณ์ ทั้งนี้ ตามที่ทางราชการหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจดำเนินการจะกำหนดหรือวางแผนผังไว้

แม้ว่าในปัจจุบันนี้ พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.๒๕๔๕ จะถูกยกเลิกไปโดยพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.๒๕๑๑ แล้ว แต่พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.๒๕๑๑ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ก็ได้บัญญัติให้มีวิธีดำเนินการจัดตั้งนิคมไว้ในลักษณะเดียวกัน กล่าวคือ อธิบดีกรมสหกรณ์ที่ดิน (ปัจจุบันคืออธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์) ยังคงมีอำนาจอนุญาตให้สมาชิกนิคมเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของนิคมได้ไม่เกินครอบครัวละ ๕๐ ไร่ (มาตรา ๘)<sup>๓๓</sup> และในการจัดที่ดินให้แก่สมาชิกนิคมสหกรณ์ อธิบดีกรมสหกรณ์ที่ดินก็มีหน้าที่จัดทำแผนผังจัดแบ่งที่ดิน และอนุญาตให้สมาชิกนิคมสหกรณ์เข้าทำประโยชน์ในที่ดินได้ตามที่เห็นสมควร (มาตรา ๓๗)<sup>๓๔</sup> ตลอดจน ได้มีบทเฉพาะกาลรับรองการเข้าทำประโยชน์หรือการครอบครองที่ดินในนิคมตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดตั้งนิคมที่ใช้บังคับอยู่แล้วในวันที่พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.๒๕๑๑ ใช้บังคับ (มาตรา ๔๓)<sup>๓๕</sup>

ดังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) จึงเห็นว่าที่ดินที่อยู่ในเขตพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมกสิกรรมและนิคมเกลือในรูปสหกรณ์ ฯ พ.ศ.๒๕๐๐ จึงใช้เป็นสถานที่ตั้งของส่วนราชการ หรือตลาดหรือสถานที่อื่นอันเป็นความจำเป็นหรือความเหมาะสมกับความเป็นอยู่ของชุมชนสหกรณ์ได้ โดยไม่ขัดต่อกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพแต่อย่างใด และเมื่อได้มีการจัดตั้งสถานที่ราชการหรือใช้ประโยชน์สถานที่ดังกล่าวแล้วทางราชการก็จะต้องดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมายและตามระเบียบราชการว่าด้วยการนั้น ๆ โดยดำเนินการให้มีการออกโฉนดที่ดินและหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินในส่วนนั้น ๆ และประสานงานกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาตามอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการนั้น ๆ ต่อไป

ประเด็นที่ ๓ ที่ดินภายในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พุทธศักราช ๒๔๘๑ ที่เป็นที่ดินริมคลองสรรพสามิตอันเป็นคลองที่ขุด โดยใช้งบประมาณของกรม

<sup>๓๓</sup>มาตรา ๘ (พรบ.จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.๒๕๑๑) ให้อธิบดีมีอำนาจอนุญาตให้สมาชิกนิคมเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของนิคมตามกำลังแห่งครอบครัวของสมาชิกนิคมนั้น แต่ไม่เกินครอบครัวละห้าสิบไร่

<sup>๓๔</sup>มาตรา ๓๗ (พรบ.จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.๒๕๑๑) ให้อธิบดีกรมสหกรณ์ที่ดินดำเนินการจัดทำแผนผังจัดแบ่งที่ดินและอนุญาตให้สมาชิกนิคมสหกรณ์เข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่มอบหมายให้ตามที่เห็นสมควร และแสดงเขตที่ดินที่จัดแบ่งให้แก่สมาชิกนิคมสหกรณ์ไว้ในแผนผังของนิคมสหกรณ์ กับทำประกาศติดไว้ ณ ที่ทำการนิคมสหกรณ์

<sup>๓๕</sup>มาตรา ๔๓ (พรบ.จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.๒๕๑๑) สมาชิกนิคมหรือสมาชิกสหกรณ์ซึ่งได้เข้าทำประโยชน์หรือครอบครองที่ดินในนิคมตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดตั้งนิคมอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับให้คงมีสิทธิและหน้าที่ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดตั้งนิคมนั้นต่อไป ส่วนที่ดินตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวที่ยังไม่ได้จัดให้สมาชิกนิคมหรือสมาชิกสหกรณ์เข้าทำประโยชน์หรือครอบครองในที่ดินของนิคมในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

สรรพสามิตและกรมชลประทานเป็นผู้ชุดเมื่อ พ.ศ.๒๔๘๐ และเป็นที่ดินที่กระทรวงการคลังได้หวงห้ามและครอบครองมาก่อนการจัดตั้งนิคมกสิกรรมและนิคมเกลือในรูปสหกรณ์นั้น จะอยู่ในบังคับของพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมกสิกรรมและนิคมเกลือในรูปสหกรณ์ฯ พ.ศ.๒๕๐๐ หรือไม่ และมีสถานะทางกฎหมายอย่างไร

ในปัญหานี้ กรมธนารักษ์ได้ให้ข้อเท็จจริงว่า<sup>๔๐</sup> ในเขตที่ดินตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมกสิกรรมและนิคมเกลือในรูปสหกรณ์ฯ พ.ศ.๒๕๐๐ มีแนวคลองสรรพสามิตซึ่งขุดขึ้นเมื่อประมาณปี พ.ศ.๒๔๗๘ เพื่อเป็นทางลำเลียงขนส่งเกลือสู่ท่าเรือส่งขายต่างประเทศและภายในประเทศ เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกและส่งเสริมประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของแผนกเกลือ กรมสรรพสามิต ตามพระราชบัญญัติเกลือ พุทธศักราช ๒๔๘๑ โดยใช้งบประมาณของกรมสรรพสามิต และกรมชลประทานเป็นผู้ขุด ดำเนินการเสร็จเมื่อประมาณ พ.ศ.๒๔๘๐-๒๔๘๒ ในสมัยหลวงประดิษฐ์มนูธรรม (นายปรีดี พนมยงค์) เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังสำหรับเอกสารหลักฐานงบประมาณการขุดคลองช่วงปี ๒๔๗๘-๒๔๘๐ ปรากฏเพียงว่ากรมสรรพสามิตได้รับงบประมาณเท่าใด โดยไม่มีรายละเอียดแยกให้เห็นว่าเป็นค่าใช้จ่ายอะไรบ้าง ที่ดินริมคลองสรรพสามิตส่วนนี้กระทรวงการคลังได้หวงห้ามไว้และได้เข้าครอบครองใช้ประโยชน์มาก่อนการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมกสิกรรมและนิคมเกลือในรูปสหกรณ์ฯ พ.ศ.๒๕๐๐ และขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแล้วเนื้อที่ประมาณ ๘๕๐ ไร่ เป็นเนื้อที่ริมคลองประมาณ ๔๐๐ ไร่ ซึ่งมีราษฎรบุกรุกเข้าอยู่อาศัยประมาณ ๘๐๐ ราย และจังหวัดได้จัดให้เข้าไปแล้วประมาณ ๔๐๐ กว่ารายซึ่งราษฎรส่วนที่เหลือที่จังหวัดจะจัดให้เข้าต่อไป ขณะนี้ได้รับทราบผลการวินิจฉัยของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้วว่าที่ดินดังกล่าวไม่ใช่ที่ราชพัสดุ ก็ได้มีการต่อต้านที่จะไม่ยอมเช่าและจะมีผลทำให้เกิดปัญหากับราษฎรที่ได้จัดให้เข้าไปแล้วด้วยส่วนสภาพการใช้คลองปัจจุบันเป็นทางน้ำใช้สัญจรไปมา และโดยสภาพคลองเป็นทางน้ำไปเชื่อมต่อกับคลองสหกรณ์นิคมด้วย จึงน่าจะใช้เป็นทางสัญจรร่วมกับการขนส่งลำเลียงเกลือมาตั้งแต่เริ่มขุดคลอง ดังนั้น กรมธนารักษ์จึงเห็นว่า ที่ดินเฉพาะในส่วนแนวคลองสรรพสามิตเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ และเป็นที่ราชพัสดุ ไม่ตกอยู่ในบังคับของพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมกสิกรรมและนิคมเกลือในรูปสหกรณ์ฯ พ.ศ.๒๕๐๐

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้พิจารณาประเด็นนี้แล้ว เห็นว่า โดยสภาพของคลองสรรพสามิตนั้นเป็นทางน้ำไปเชื่อมต่อกับคลองสหกรณ์นิคมด้วย จึงใช้เป็นทางสัญจรร่วมกับการขนส่งลำเลียงเกลือมาตั้งแต่เริ่มขุดคลอง และเมื่อคลองสรรพสามิตเป็นคลองที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันมาตั้งแต่ต้นแล้ว คลองสรรพสามิตย่อมมีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔<sup>๔๑</sup> (๒) แห่ง

<sup>๔๐</sup>หนังสือกรมธนารักษ์ ส่วนมาก ที่ กค ๐๔๐๗/๑๑๓๖๘ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๓๘ และหนังสือกรมธนารักษ์ ที่ กค ๐๔๐๗/๕๓๓๘ ลงวันที่ ๒๔ มิถุนายน

<sup>๔๑</sup>มาตรา ๑๓๐๔ (ป.พ.พ.) สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดิน

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และไม่เป็นที่ราชพัสดุตามนัยมาตรา ๔<sup>๒</sup> (๒) แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๔

อย่างไรก็ดี ที่ดินริมคลองสรรพสามิตที่อยู่ในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พุทธศักราช ๒๔๘๑ ซึ่งไม่เคยถูกถอนการหวงห้าม และไม่เคยเป็นนิคมเกลือซึ่งถูกจัดตั้งขึ้นเมื่อปี ๒๔๘๓ อีกทั้งยังอยู่นอกเขตพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมเกลือและนิคมเกลือในรูปสหกรณ์ฯ พ.ศ.๒๕๐๐ ด้วย นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ก็เห็นว่า ที่ดินดังกล่าวยังเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่มีการสงวนหรือหวงห้ามไว้ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พุทธศักราช ๒๔๘๑ ประกอบกับพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ และประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งกระทรวงการคลังและกรมที่ดินมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษา ดังที่ได้วินิจฉัยไว้แล้วในประเด็นที่ ๑

ส่วนที่ดินริมคลองสรรพสามิตที่อยู่ในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พุทธศักราช ๒๔๘๑ ในส่วนที่อยู่ในเขตพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมเกลือและนิคมเกลือในรูปสหกรณ์ฯ พ.ศ.๒๕๐๐ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พุทธศักราช ๒๔๘๕ ด้วยนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) มีความเห็นว่า การใช้ประโยชน์ที่ดินส่วนนี้ย่อมเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ ซึ่งปัจจุบัน ได้แก่ พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.๒๕๑๑ อันเป็นกฎหมายที่มาใช้บังคับแทนพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พุทธศักราช ๒๔๘๕ ดังที่ได้วินิจฉัยไว้แล้วในประเด็นที่ ๒

โดยสรุป ในปัญหาทั้ง ๓ ประเด็นนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) มีความเห็นดังต่อไปนี้

ประเด็นที่ ๑ ที่ดินภายในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พุทธศักราช ๒๔๘๑ ที่อยู่นอกเขตพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมเกลือและนิคมเกลือในรูปสหกรณ์ฯ พ.ศ.๒๕๐๐ ยังคงมีสถานะเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่มีการสงวนหรือหวงห้ามไว้ โดยมีกระทรวงการคลังเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการหวงห้ามเพื่อมิให้ผู้ใดเข้าหักร้าง จัดทำ หรือปลูกสร้างด้วยประการใดๆ

ประเด็นที่ ๒ ที่ดินที่อยู่ในเขตพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมเกลือและนิคมเกลือในรูปสหกรณ์ฯ พ.ศ.๒๕๐๐ รัฐสามารถจัดให้เป็นสถานที่ตั้งของส่วนราชการหรือตลาด หรือสถานที่อื่นอันเป็นความจำเป็นหรือความเหมาะสมกับความจำเป็นอยู่ของชุมชนสหกรณ์ได้ โดยไม่ขัดต่อกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพแต่อย่างใด และเมื่อได้มีการจัดตั้งเป็นสถานที่ตั้ง

---

โดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่าที่ชายตลิ่ง ทางน้ำทางหลวง ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร  
สำนักการทหารบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธภัณฑ์

<sup>๒</sup>โปรดดูเชิงอรรถที่ (๙)

ของส่วนราชการหรือใช้ประโยชน์ดังกล่าวแล้ว ทางราชการก็ต้องดำเนินการให้มีการออกโฉนดที่ดินและหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินในส่วนนั้น ๆ ตามกฎหมายและระเบียบราชการว่าด้วยการนั้น ทั้งนี้ โดยประสานงานกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาตามอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการนั้น ๆ ต่อไป

ประเด็นที่ ๓ คลองสรรพสามิตในส่วนที่เป็นตัวคลองย่อมมีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และไม่เป็นที่ราชพัสดุตามนัยมาตรา ๔ (๒) แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุสำหรับที่ดินที่อยู่ริมคลองสรรพสามิตที่อยู่ในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พุทธศักราช ๒๔๘๑ อยู่ นั่น แบ่งได้เป็น ๒ ส่วน คือ

ก. ที่ดินริมคลองสรรพสามิตที่อยู่ในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พุทธศักราช ๒๔๘๑ ซึ่งไม่เคยถูกถอนการหวงห้าม และไม่เคยเป็นนิคมเกลือซึ่งถูกจัดตั้งขึ้นเมื่อปี ๒๔๘๓ อีกทั้งยังอยู่นอกเขตพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมเกลือและนิคมเกลือในรูปแบบสหกรณ์ฯ พ.ศ. ๒๕๐๐ ด้วย ที่ดินก็ยังเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่มีการสงวนหรือหวงห้ามไว้ โดยกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) เป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจดูแลรักษา

ข. ที่ดินริมคลองสรรพสามิตที่อยู่ในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พุทธศักราช ๒๔๘๑ ในส่วนที่อยู่ในเขตพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมเกลือและนิคมเกลือในรูปแบบสหกรณ์ฯ พ.ศ. ๒๕๐๐ ด้วยนั้น การใช้ประโยชน์ก็ย่อมเป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน โดยมีอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์เป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจดำเนินการในการจัดตั้งนิคมสหกรณ์

(ลงชื่อ) อัคราทร จุฬารัตน

(นายอัคราทร จุฬารัตน)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๓๙