

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง สถานะของที่ดินที่ยึดตามประกาศหวงห้ามที่ดินชายทะเลฝั่งตะวันออก

กรมที่ดินได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๕๑๖.๒ (๑)/๓๖๓๘๒ ลงวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๕๒ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ตามหนังสือ กระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท ๐๗๑๑/๑๐๔๑๖ ลงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๒๙ ได้ขอให้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายว่า

๑. ที่ดินหวงห้ามตามประกาศหวงห้ามที่ดินชายทะเลฝั่งตะวันออก จังหวัดสมุทรปราการ (หวงห้ามไว้สำหรับใช้ราชการทะเลฝั่งตะวันออก) ลงวันที่ ๕ ตุลาคม พุทธศักราช ๒๔๗๒ เป็นที่ราชพัสดุหรือไม่

๒. หากที่ดินดังกล่าวเป็นที่ราชพัสดุ ควรให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ดำเนินการถอนการหวงห้ามหรือควรให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการต่อไป ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๒๙

ในระหว่างการตรวจสอบและพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ปรากฏความเพิ่มเติมว่า หลังจากที่จังหวัดสมุทรปราการได้ออกประกาศเมื่อวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๔๗๒ หวงห้ามที่ดินชายทะเลฝั่งตะวันออก จังหวัดสมุทรปราการ ไว้สำหรับใช้ราชการทะเลฝั่งตะวันออกแล้ว ต่อมาได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดการแบ่งที่ดินในอำเภอบางบ่อ บางพลี จังหวัดสมุทรปราการและบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา ให้แก่ราษฎร พุทธศักราช ๒๔๗๓ และประกาศให้ใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดการแบ่งที่ดินในอำเภอบางบ่อ บางพลี จังหวัดสมุทรปราการ และบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา ให้แก่ราษฎร พ.ศ. ๒๔๗๓ บังคับถึงอำเภอสุมทิวาภิบาลสาม จังหวัดสมุทรปราการใช้บังคับ ซึ่งมีผลทำให้เขตที่ดินที่จะจัดแบ่งให้แก่ราษฎรตามพระราชกฤษฎีกากำหนดการแบ่งที่ดินฯ คลุมถึงบริเวณที่ดินที่ได้ประกาศหวงห้ามดังกล่าวด้วย ซึ่งในเรื่องนี้จังหวัดสมุทรปราการได้ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏว่าได้มีการจัดที่ดินให้แก่ราษฎรตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวและได้มีการออกโฉนดที่ดินให้แก่ราษฎรในท้องที่ตำบลบางเมือง ตำบลท้ายบ้าน ตำบลบางปู และตำบลอื่น ๆ อำเภอสุมทิวาภิบาลสาม อำเภอบางพลี และอำเภอบางบ่อ ด้วยแล้ว และหลังจากนั้นก็ได้มีพระราชบัญญัติยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการแบ่งที่ดินในอำเภอสุมทิวาภิบาลสาม บางบ่อ บางพลี จังหวัดพระนคร และอำเภอบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา พุทธศักราช ๒๔๘๙ ออกมายกเลิกพระราชกฤษฎีกากำหนดการแบ่งที่ดินฯ รวมทั้งยกเลิกประกาศให้ใช้พระราชกฤษฎีกาฯ บังคับถึงอำเภอสุมทิวาภิบาลสาม เมื่อวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๔๘๙ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงแจ้งให้กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงการคลังร่วมกันพิจารณาปัญหาข้อกฎหมาย

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๑/๑๑๐๖ ลงวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๕๓ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

โดยพื้นฐานของข้อเท็จจริงที่ปรากฏขึ้นใหม่เสียชั้นหนึ่งก่อน และหากกระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงการคลังมีความเห็นที่แตกต่างกัน หรือถ้ายังมีประเด็นข้อกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่จะต้องรับผิดชอบในเรื่องนี้ กระทรวงมหาดไทยหรือกระทรวงการคลังจะเสนอขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความปัญหาข้อกฎหมายต่อไปก็ได้ ความละเอียดปรากฏตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนมาก ที่ นร ๐๖๐๑/๑๐๙๕ ลงวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๓๐

กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการคลัง ผู้แทนกรมชลประทาน ผู้แทนกรมที่ดิน และผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ได้ประชุมร่วมกันเรื่องที่ดินหวงห้าม (ที่เทศยะมูลฝอย) จังหวัดสมุทรปราการ เมื่อวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๓๐ ณ ห้องประชุมกรมที่ดิน ซึ่งที่ประชุมมีมติว่า

(๑) ไม่ต้องดำเนินการถอนสภาพที่ดินตามประกาศหวงห้าม (ที่เทศยะมูลฝอย) แปลงนี้อีก เพราะได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดการแบ่งที่ดินฯ และประกาศให้ใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดการแบ่งที่ดินฯ ซึ่งมีผลลบล้างประกาศหวงห้ามดังกล่าวแล้ว

(๒) ที่ดินแปลงนี้ไม่เป็นที่ราชพัสดุนับตั้งแต่ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดการแบ่งที่ดินฯ และประกาศให้ใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดการแบ่งที่ดินฯ จึงอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย

(๓) ให้ดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ผู้ครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดินต่อไป ส่วนผู้ที่มีหนังสือแสดงสิทธิโดยชอบแล้ว จังหวัดก็สามารถดำเนินการใด ๆ ต่อไปได้ ตามสิทธิที่เขามีอยู่

(๔) ที่ดินส่วนที่เหลือให้ดำเนินการจัดสรรแก่ราษฎรตามมติคณะรัฐมนตรี กระทรวงมหาดไทยได้เสนอผลการประชุมไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๓๑^๑ ให้ระงับการดำเนินการร่างพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินในท้องที่ตำบลคลองด่าน อำเภอบางบ่อ ตำบลท้ายบ้าน ตำบลบางปู อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรปราการ และให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการ ดังนี้

(๑) ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ผู้ครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน ส่วนผู้ที่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินโดยชอบแล้ว ให้จังหวัดดำเนินการใด ๆ ต่อไปได้ตามสิทธิที่เขามีอยู่

(๒) ที่ดินส่วนที่เหลือให้ดำเนินการจัดสรรแก่ราษฎรตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๒๙

กรมควบคุมมลพิษ กระทรวงวิทยาศาสตร์ ได้เสนอแผนงานโครงการจัดการน้ำเสียควบคุมมลพิษ จังหวัดสมุทรปราการ ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบและคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๓๔ เห็นชอบให้กระทรวงวิทยาศาสตร์ กรมควบคุมมลพิษพิจารณารายละเอียดทางเทคนิคโดยรับแนวความคิด ผลการออกแบบรายละเอียดโครงการฯ แก้ไขปัญหาน้ำเสียสมุทรปราการของกรมโยธาธิการและผังเมืองและกรมโรงงานอุตสาหกรรมที่ได้ศึกษาไว้แล้ว

^๑หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๒๐๓/ว(ล) ๑๔๐ ลงวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๓๑ ถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

มาใช้เป็นพื้นฐานการออกแบบก่อสร้างระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสียให้ได้รูปแบบที่มีค่าใช้จ่ายต่ำสุดและมีประสิทธิภาพสูงสุด ซึ่งที่ดินที่ตั้งภายใต้โครงการนี้ คือ โฉนดที่ดินเลขที่ ๑๓๑๕๐ เลขที่ ๑๓๘๑๗ เลขที่ ๑๕๐๒๔ เลขที่ ๑๕๕๒๘ และเลขที่ ๑๕๕๖๕ ตำบลคลองด่าน อำเภอบางบ่อ จังหวัดสมุทรปราการ

กรมสอบสวนคดีพิเศษ ได้มีหนังสือ ที่ ยธ ๐๘๐๐/๒๓๙ ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๔๖ แจ้งว่า คณะกรรมการตรวจสอบและสอบสวนกรณีทุจริตโครงการจัดการน้ำเสียเขตควบคุมมลพิษ จังหวัดสมุทรปราการ ตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ ๙๕/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๔๖ ได้ทำการสอบสวนและตรวจสอบพบว่า มีการออกโฉนดที่ดินไปโดยมิชอบในบริเวณโครงการจัดการน้ำเสียเขตควบคุมมลพิษ จังหวัดสมุทรปราการ จำนวน ๕ แปลง คือ โฉนดที่ดินเลขที่ ๑๓๑๕๐ เลขที่ ๑๓๘๑๗ เลขที่ ๑๕๐๒๔ เลขที่ ๑๕๕๒๘ และเลขที่ ๑๕๕๖๕ ตำบลคลองด่าน อำเภอบางบ่อ จังหวัดสมุทรปราการ และกรมที่ดินได้มีคำสั่ง ที่ ๑๒๒๖/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๔๖ แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง สรุปได้ว่า โฉนดที่ดินเลขที่ ๑๓๑๕๐ เลขที่ ๑๓๘๑๗ เลขที่ ๑๕๐๒๔ เลขที่ ๑๕๕๒๘ และเลขที่ ๑๕๕๖๕ ตำบลคลองด่าน อำเภอบางบ่อ จังหวัดสมุทรปราการ ออกไปโดยคลาดเคลื่อนไม่ชอบด้วยกฎหมายบางส่วน เนื่องจากทับคลองสาธารณะประโยชน์ คลองไม้จ้าว คลองตรง คลองห้าง และใช้เอกสาร ส.ค. ๑ กับ น.ส. ๓ ของที่ดินแปลงอื่น ส่วนโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๕๕๖๕ ไม่พบว่าออกไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย รองอธิบดีซึ่งอธิบดีกรมที่ดินมอบหมายจึงได้มีคำสั่งอธิบดีกรมที่ดิน ที่ ๗๐๓/๒๕๔๗ ที่ ๗๐๔/๒๕๔๗ ที่ ๗๐๕/๒๕๔๗ และ ที่ ๗๐๖/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๔๗ ให้เพิกถอนโฉนดที่ดินทั้ง ๕ แปลง ดังกล่าว (ทั้งแปลง) เนื่องจากไม่อาจตรวจสอบแนวเขตคลองสาธารณะประโยชน์ได้ ทั้งนี้ ผู้ถือกรรมสิทธิ์สามารถยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินได้ใหม่

สำนักงาน ป.ป.ช. ได้มีหนังสือ ลับ ที่ ปช ๐๐๐๕/สคต/๒๗๖๒ ลงวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๕๐ ให้กรมที่ดินพิจารณาโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการออกโฉนดที่ดินในบริเวณโครงการจังหวัดสมุทรปราการ ที่ได้ออกในบริเวณดังกล่าวเป็นโฉนดที่ดินที่ออกไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ทับที่ดินสงวนหวงห้าม “ที่เทษยะมูลฝอย” และดำเนินการเพิกถอนโดยเพิ่มเติมเงื่อนไขการเพิกถอนโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๓๑๕๐ เลขที่ ๑๓๘๑๗ เลขที่ ๑๕๐๒๔ และเลขที่ ๑๕๕๒๘ ตำบลคลองด่าน อำเภอบางบ่อ จังหวัดสมุทรปราการ ว่าเป็นการออกในพื้นที่สงวนหวงห้าม “ที่เทษยะมูลฝอย” อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ กับให้เพิกถอนโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๕๕๖๕ ตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าวมีความเห็นขัดแย้งกับความเห็นของกรมที่ดินตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ซึ่งกรมที่ดิน (โดยคณะกรรมการพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายของกรมที่ดิน) ได้พิจารณาเป็นที่ยุติในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๔๘ เมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ ว่าเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าที่ดินบริเวณตามประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัดได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดการแบ่งที่ดินฯ ใช้บังคับ แม้พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวจะมีได้บัญญัติให้ยกเลิกประกาศหวงห้ามฯ ของผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการ ก็ต้องถือว่าประกาศหวงห้ามฯ ของผู้ว่าราชการจังหวัดถูกยกเลิกโดยปริยายโดยผลของกฎหมาย แม้ต่อมาจะมีพระราชบัญญัติยกเลิกกฎหมายว่า

ด้วยการแบ่งที่ดินในอำเภอสุมทราปราการ บางบ่อ บางพลี จังหวัดพระนคร และอำเภอบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา พุทธศักราช ๒๔๘๙ ใช้บังคับ โดยมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ให้ยกเลิกพระราชกฤษฎีกากำหนดการแบ่งที่ดินฯ และประกาศให้ใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดการแบ่งที่ดินฯ บังคับถึงอำเภอเมืองสมุทรปราการ การยกเลิกพระราชกฤษฎีกาและประกาศดังกล่าว ก็ไม่ทำให้ประกาศหวงห้ามที่ดินชายทะเลฝั่งตะวันออกฯ ของผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการ ซึ่งถูกยกเลิกโดยปริยายโดยผลของกฎหมายไปแล้วกลับมีผลใช้บังคับขึ้นมาอีก อันเป็นการตีความการบังคับใช้กฎหมายตามหลักทั่วไป ประกอบกับโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๓๑๕๐ เลขที่ ๑๓๘๑๗ เลขที่ ๑๕๐๒๔ และเลขที่ ๑๕๕๒๘ ตำบลคลองด่าน อำเภอบางบ่อ จังหวัดสมุทรปราการ ได้ถูกเพิกถอนไปแล้ว โดยคำสั่งอธิบดีกรมที่ดิน ที่ ๗๐๓/๒๕๔๗ ที่ ๗๐๔/๒๕๔๗ ที่ ๗๐๕/๒๕๔๗ และที่ ๗๐๖/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๔๗ เนื่องจากบางส่วนได้ออกทับคลองสาธารณะประโยชน์ และหลักฐานเดิมคลาดเคลื่อนไม่ถูกต้อง จึงมีประเด็นปัญหาข้อกฎหมายว่าจะดำเนินการเพิ่มเติมเงื่อนไขการเพิกถอนโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๓๑๕๐ เลขที่ ๑๓๘๑๗ เลขที่ ๑๕๐๒๔ และเลขที่ ๑๕๕๒๘ ตำบลคลองด่าน อำเภอบางบ่อ จังหวัดสมุทรปราการ ในคำสั่งอธิบดีกรมที่ดินทั้งสี่ฉบับดังกล่าว และดำเนินการเพิกถอนโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๕๕๖๕ ตำบลคลองด่าน อำเภอบางบ่อ จังหวัดสมุทรปราการ ตามมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้หรือไม่ และโดยที่เรื่องนี้อยู่ระหว่างการยื่นฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จึงควรรอฟังผลการพิจารณาของศาลฎีกาก่อนกรณที่ดินจึงได้แจ้งผลการพิจารณาให้เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบตามหนังสือ ที่ มท ๐๕๑๖.๒/๓๒๙๙๑ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๐

สำนักงาน ป.ป.ช. มีหนังสือ ที่ ปช ๐๐๑๒/๐๐๗๐ ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๒ ส่งสำเนาคำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คดีหมายเลขแดงที่ อม. ๒/๒๕๕๑ ให้กรมที่ดินพิจารณาดำเนินการเพิกถอนโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๓๑๕๐ เลขที่ ๑๓๘๑๗ เลขที่ ๑๕๐๒๔ เลขที่ ๑๕๕๒๘ และเลขที่ ๑๕๕๖๕ ตำบลคลองด่าน อำเภอบางบ่อ จังหวัดสมุทรปราการ สรุปความตามคำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าวได้ว่า เมื่อสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการชุดต่างๆ สอดคล้องกับคำเบิกความของราษฎร และการรังวัดออกโฉนดที่ดินก็ได้ปฏิบัติตามระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น คณะผู้พิพากษาจึงมีมติด้วยเสียง ๘ ต่อ ๑ ว่า การออกโฉนดที่ดินทั้ง ๕ แปลง เป็นการออกโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบด้วยระเบียบและกฎหมาย

กรมที่ดินได้พิจารณาเพื่อจะดำเนินการให้เป็นไปตามนัยคำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คดีหมายเลขแดงที่ อม. ๒/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๕๑ ตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งจะได้มีคำสั่งอธิบดีกรมที่ดินให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๓๑๕๐ เลขที่ ๑๓๘๑๗ เลขที่ ๑๕๐๒๔ และเลขที่ ๑๕๕๒๘ ตำบลคลองด่าน อำเภอบางบ่อ จังหวัดสมุทรปราการ ซึ่งมีคำสั่งอธิบดีกรมที่ดินเพิกถอนไปแล้ว ตามคำสั่งอธิบดีกรมที่ดิน ที่ ๗๐๓/๒๕๔๗ ที่ ๗๐๔/๒๕๔๗ ที่ ๗๐๕/๒๕๔๗ และที่ ๗๐๖/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๔๗ โดยหมายเหตุเพิ่มเติมว่าเป็นการออกไปโดยมิชอบด้วยระเบียบและกฎหมายตามมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และกฎกระทรวง ฉบับ

ที่ ๕ (พ.ศ. ๒๔๙๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ข้อ ๘ เพื่อให้เป็นไปตามผลของคำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองคดีหมายเลขแดงที่ อม. ๒/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๕๑ ต่อไป แต่เนื่องจากเนื้อหาในคำพิพากษาดังกล่าวไม่ได้วินิจฉัยถึงสถานะทางกฎหมายของที่ดินที่ทยอยปล่อยตามประกาศหวงห้ามที่ดินชายทะเลฝั่งตะวันออกว่ายังมีผลใช้บังคับทั้งแปลงหรือบางส่วน หรือได้ถูกยกเลิกไปแล้วทั้งแปลงตามพระราชกฤษฎีกากำหนดการแบ่งที่ดินฯ และประกาศให้ใช้พระราชกฤษฎีกาฯ บังคับถึงอำเภอเมืองสมุทรปราการ แต่ประการใด

กรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่า ตามคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งวินิจฉัยว่า การออกโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๓๑๕๐ เลขที่ ๑๓๘๑๗ เลขที่ ๑๕๐๒๔ เลขที่ ๑๕๕๒๔ และเลขที่ ๑๕๕๖๕ ตำบลคลองด่าน อำเภอบางบ่อ จังหวัดสมุทรปราการ เป็นการออกโฉนดที่ดินโดยไม่ชอบด้วยระเบียบและกฎหมาย โดยมีได้วินิจฉัยถึงสถานะของที่ดินบริเวณที่ทยอยตามประกาศหวงห้ามที่ดินชายทะเลฝั่งตะวันออกว่ายังคงมีผลเป็นการหวงห้ามที่ดินบริเวณดังกล่าวอยู่หรือไม่ นั้น โดยผลของคำพิพากษาดังกล่าวอาจมีผลกระทบต่อเอกสารสิทธิอีกประมาณ ๒๓,๐๐๐ แปลง ที่อยู่ในพื้นที่ตามประกาศหวงห้ามของผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๔๗๒ ไม่เพียงแต่โฉนดที่ดินทั้ง ๕ แปลง ตามคำพิพากษาเท่านั้น

จึงหารือว่า เมื่อพระราชกฤษฎีกากำหนดการแบ่งที่ดินฯ และประกาศให้ใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดการแบ่งที่ดินฯ บังคับถึงอำเภอเมืองสมุทรปราการ ใช้บังคับ มีผลให้ประกาศหวงห้ามที่ดินชายทะเลฝั่งตะวันออก ถูกยกเลิกทั้งฉบับหรือไม่ เนื่องจากความเห็นตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๑ เห็นว่า พระราชกฤษฎีกากำหนดการแบ่งที่ดินฯ และประกาศให้ใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดการแบ่งที่ดินฯ บังคับถึงอำเภอเมืองสมุทรปราการได้ยกเลิกประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการ เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๗๒ ไปแล้ว แต่คณะกรรมการป.ป.ช. เห็นว่า พระราชบัญญัติยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการแบ่งที่ดินในอำเภอสมุทรปราการ บางบ่อ บางพลี จังหวัดพระนคร และอำเภอบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทราฯ ได้ยกเลิกพระราชกฤษฎีกากำหนดการแบ่งที่ดินฯ และประกาศให้ใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดการแบ่งที่ดินฯ บังคับถึงอำเภอเมืองสมุทรปราการ โดยประกาศหวงห้ามที่ดินชายทะเลฝั่งตะวันออก ยังคงมีผลใช้บังคับอยู่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมที่ดิน โดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า การสงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐก่อนที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ ใช้บังคับนั้น ไม่มีหลักเกณฑ์แน่นอน การหวงห้ามอาจกระทำโดยออกประกาศพระบรมราชโองการ หรือประกาศของสมุหเทศาภิบาล ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือเจ้าหน้าที่ปกครองท้องถิ่น แต่เมื่อประกาศหวงห้ามแล้ว มีผลใช้บังคับโดยชอบด้วย

กฎหมาย ตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๗๗๐/๒๕๑๖^๒ ที่วินิจฉัยว่า สมุหเทศาภิบาล ผู้ว่าราชการมณฑลในขณะนั้นเป็นผู้แทนส่วนหนึ่งของรัฐ ย่อมออกประกาศสงวนหวงห้ามที่รกร้างว่างเปล่ามิให้ผู้ใดเข้ากั้นสร้าง เข้ายับย่ำ จับจอง หรือถือกรรมสิทธิ์โดยพลการได้ การที่จำเลยเข้าครอบครองสาธารณสมบัติของแผ่นดินหากก่อให้เกิดสิทธิแต่อย่างใดไม่ การกำหนดที่หวงห้ามโดยออกเป็นประกาศของสมุหเทศาภิบาล ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือเจ้าหน้าที่ปกครองท้องที่จึงมีผลใช้บังคับโดยชอบด้วยกฎหมาย ตามข้อหาข้อนี้ปรากฏว่า การกำหนดเขตหวงห้ามในท้องที่จังหวัดสมุทรปราการ กระทำโดยผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรปราการออกประกาศสงวนหวงห้ามที่ดินชายทะเลฝั่งตะวันออก จังหวัดสมุทรปราการ ลงวันที่ ๕ ตุลาคม พระพุทธศักราช ๒๔๗๒ สำหรับใช้ราชการ เขยยะมูลฝอย และห้ามมิให้ผู้ใดจับจองหรือถือสิทธิด้วยประการใด ๆ โดยพลการ อันเป็นการขัดขวางต่อความประสงค์ของราชการเป็นอันขาด เว้นแต่เป็นผู้มีสิ่งสำคัญสำหรับที่ดินอันถูกต้องตามกฎหมายอยู่แล้วก่อนวันออกประกาศหวงห้าม ประกาศดังกล่าวจึงมีผลบังคับได้

ต่อมาปรากฏข้อเท็จจริงด้วยว่ามีราษฎรทั้งในและนอกท้องที่แก่งแย่งกันขอจองที่ดินในอำเภอบางบ่อ อำเภอบางพลี และอำเภอบางปะกง ชับซ้อนกันมาก เพื่อคุ้มครองและส่งเสริมราษฎรในท้องที่และผู้มีกำลังทรัพย์น้อย ให้มีโอกาสตั้งตนเป็นหลักแหล่งในที่ดิน^๓ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดการแบ่งที่ดินในอำเภอบางบ่อ บางพลี จังหวัดสมุทรปราการ และบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทราให้แก่ราษฎร พุทธศักราช ๒๔๗๓ และประกาศให้ใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดการแบ่งที่ดินในอำเภอบางบ่อ บางพลี จังหวัดสมุทรปราการ และบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา ให้แก่ราษฎร พ.ศ. ๒๔๗๓ บังคับถึงอำเภอมืองสมุทรปราการ กำหนดเขตท้องที่การแบ่งที่ดินตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกา และตั้งข้าหลวงพิเศษออกไปดำเนินการจัดแบ่งที่ดิน

^๒คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๗๗๐/๒๕๑๖ มีสาระสำคัญดังนี้

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นตามธรรมดา รัฐย่อมจัดใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันได้ วิธีการที่จะหวงห้ามยอมแตกต่างกันตามกาลสมัย เพิ่งมาบัญญัติเป็นกฎหมายขึ้นใช้บังคับเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๔ โดยพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๔ ซึ่งให้หวงห้ามโดยวิธีการออกเป็นพระราชกฤษฎีกาและประกาศในราชกิจจานุเบกษา ก่อนหน้านั้นหาได้มีกฎหมายบังคับไว้อย่างไรไม่ ดังนั้น ในปี พ.ศ. ๒๔๗๓ สมุหเทศาภิบาล ผู้ว่าราชการมณฑลในขณะนั้นอันเป็นผู้แทนส่วนหนึ่งของรัฐย่อมออกเป็นประกาศสงวนหวงห้ามที่รกร้างว่างเปล่ามิให้ผู้ใดเข้ากั้นสร้าง เข้ายับย่ำ จับจองหรือถือกรรมสิทธิ์โดยพลการได้ ประกาศนั้นมีผลใช้บังคับตามกฎหมายที่พิพาทอยู่ในเขตที่ดินหวงห้ามตามประกาศของสมุหเทศาภิบาลและประกาศกระทรวงมหาดไทยการที่จำเลยเข้าครอบครองสาธารณสมบัติของแผ่นดินหากก่อให้เกิดสิทธิแต่อย่างใดไม่

^๓เหตุผลในคำปรารภ

“บัดนี้ ความทราบฝ่าละอองธุลีพระบาทว่า มีราษฎรทั้งในและนอกท้องที่แก่งแย่งกันขอจองที่ดินในอำเภอบางบ่อ บางพลี และบางปะกง ชับซ้อนกันมากจนเป็นการยากที่จะพิจารณาตามธรรมดาได้ ทรงพระราชดำริว่า โภคผลเกิดขึ้นในท้องที่ใด บุคคลในท้องที่นั้นควรจะได้รับก่อนชนต่างถิ่น แต่ชนต่างถิ่นโดยมากเป็นผู้มีกำลังทรัพย์ยิ่งกว่า เพื่อคุ้มครองและส่งเสริมราษฎรในท้องที่ ผู้มีกำลังทรัพย์น้อยให้มีโอกาสตั้งตนเป็นหลักแหล่งในที่ดิน สมควรจะต้องตั้งข้าหลวงพิเศษออกไปจัดแบ่งที่ดินที่กล่าวนี้ให้แก่ราษฎรผู้สามารถทำการเพาะปลูกได้เอง”

ให้แก่ราษฎรในท้องที่จังหวัดสมุทรปราการและจังหวัดฉะเชิงเทรา ซึ่งข้าหลวงพิเศษได้ดำเนินการแบ่งที่ดินมาจนกระทั่งถึงปี พ.ศ. ๒๔๘๙ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการแบ่งที่ดินในอำเภอสุมทราปราการ บางบ่อ บางพลี จังหวัดพระนคร และอำเภอบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา พุทธศักราช ๒๔๘๙ อันเป็นการยกเลิกพระราชกฤษฎีกากำหนดการแบ่งที่ดินฯ และประกาศให้ใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดการแบ่งที่ดินฯ โดยมีเหตุผลในการตราพระราชบัญญัติยกเลิกปรากฏตามหนังสือกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ ๔๒๔๕/๒๔๘๘ ลงวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๔๘๘ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา มีสาระสำคัญว่า ข้าหลวงพิเศษได้ดำเนินการจัดแบ่งที่ดินไปแล้วบางส่วนในท้องที่อำเภอบางบ่อ อำเภอบางพลี และอำเภอเมือง จังหวัดสมุทรปราการ และอำเภอบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา แต่มีกรณียุ่งยากเกิดขึ้นเพราะมีผู้อ้างสิทธิการครอบครองอยู่ทำให้ผู้รับแบ่งที่ดินไม่สามารถเข้าครอบครองที่ดินได้ และเพื่อให้การปฏิบัติเกี่ยวกับที่ดินนี้กลับเข้ามาอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินที่ใช้บังคับในขณะนั้นต่อไป^๔

จากข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องข้างต้น มีประเด็นพิจารณาตามข้อหาหรือของกรรมที่ดินว่า เมื่อตราพระราชกฤษฎีกากำหนดการแบ่งที่ดินในอำเภอบางบ่อ บางพลี จังหวัดสมุทรปราการ และบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา ให้แก่ราษฎร พุทธศักราช ๒๔๗๓ และประกาศให้ใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดการแบ่งที่ดินในอำเภอบางบ่อ บางพลี จังหวัดสมุทรปราการและบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา ให้แก่ราษฎร พ.ศ. ๒๔๗๓ บังคับถึงอำเภอเมืองสมุทรปราการ และต่อมาถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการแบ่งที่ดินในอำเภอสุมทราปราการ บางบ่อ บางพลี จังหวัดพระนคร และอำเภอบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา พุทธศักราช ๒๔๘๙ จะเป็นผลให้ประกาศหวงห้ามที่ดินชายทะเลฝั่งตะวันออก จังหวัดสมุทรปราการ ลงวันที่ ๕ ตุลาคม พระพุทธศักราช ๒๔๗๒ มีผลกลับมาใช้บังคับหรือไม่ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) เห็นว่า พระราชกฤษฎีกากำหนดการแบ่งที่ดินในอำเภอบางบ่อ บางพลี จังหวัดสมุทรปราการ และบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา ให้แก่ราษฎร พุทธศักราช ๒๔๗๓ และประกาศให้ใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดการแบ่งที่ดินในอำเภอบางบ่อ บางพลี จังหวัดสมุทรปราการ และบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา ให้แก่ราษฎร พุทธศักราช ๒๔๗๓ บังคับถึงอำเภอเมืองสมุทรปราการ เป็นพระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว กำหนดแนวเขตการแบ่งที่ดินครอบคลุมที่ดินตามประกาศหวงห้ามที่ดินชายทะเลฝั่งตะวันออกฯ ทั้งหมด ซึ่งมีลำดับศักดิ์ของกฎหมายเป็นพระราชบัญญัติ^๕ จึงมีผลเป็นการยกเลิกการหวงห้ามที่ดินตามประกาศหวงห้ามที่ดินชายทะเลฝั่งตะวันออก จังหวัดสมุทรปราการ ลงวันที่ ๕ ตุลาคม พระพุทธศักราช ๒๔๗๒ แม้ต่อมาพระราชกฤษฎีกาและประกาศดังกล่าวนี้จะถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการแบ่งที่ดินในอำเภอสุมทราปราการ บางบ่อ บางพลี

^๔ร่างพระราชบัญญัติยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการแบ่งที่ดินในอำเภอสุมทราปราการ บางบ่อ บางพลี จังหวัดพระนคร และอำเภอบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา พุทธศักราช ๒๔๘๘ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ น.๗๕/๒๔๘๙ ลงวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๔๘๙ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๗/๒๔๘๙)

^๕โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

จังหวัดพระนคร และอำเภอบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา พุทธศักราช ๒๔๘๙ ก็ตาม ก็ไม่ทำให้
ประกาศหวงห้ามที่ดินชายทะเลฝั่งตะวันออก จังหวัดสมุทรปราการ ลงวันที่ ๕ ตุลาคม พระ
พุทธศักราช ๒๔๗๒ มีผลกลับคืนมาใช้บังคับอีก

(ลงชื่อ) อัคร จารุจินดา

(อัคร จารุจินดา)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๕๓