

บันทึก

เรื่อง ที่ดินเขตพระราชนิเวศน์มฤคทายวัน

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ที่ มท.๐๒๐๔/๑๔๗๙๐ ลงวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๒๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงมหาดไทยได้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาค่าชดเชยค่าที่ดิน ผลอาสิน สิ่งปลูกสร้าง และการเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิที่ดินในเขตพระราชนิเวศน์มฤคทายวัน อำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี เพื่อพิจารณาเสนอเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิที่ดินที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยคณะกรรมการฯ ได้ยึดถือขอบเขตของพื้นที่พระราชนิเวศน์มฤคทายวันฯ ตามพระบรมราชโองการประกาศเขตราชนิเวศน์มฤคทายวัน และห้ามมิให้ทำอันตรายแก่สัตว์ประกาศ ณ วันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๖๗ เป็นขอบเขตอันแน่นอนในการดำเนินการ และคณะกรรมการฯ ได้เสนอให้กระทรวงมหาดไทยสั่งการให้กรมที่ดินดำเนินการเพิกถอนโฉนดที่ดินและจำหน่ายหนังสือสำคัญแสดงสิทธิที่ดินทุกประเภทของราษฎรในเขตพื้นที่ดังกล่าว เฉพาะที่เป็นโฉนดที่ดินและหนังสือสำคัญแสดงสิทธิที่ดินที่ออกภายหลังมีประกาศพระบรมราชโองการฯ ฉบับดังกล่าว แต่ปรากฏว่า กรมที่ดินมิได้ยึดถือขอบเขตของพื้นที่พระราชนิเวศน์มฤคทายวันตามพระบรมราชโองการประกาศเขตราชนิเวศน์มฤคทายวัน และห้ามมิให้ทำอันตรายแก่สัตว์ ประกาศ ณ วันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๖๗ สำหรับดำเนินการเพิกถอนโฉนดที่ดินและจำหน่ายหนังสือสำคัญแสดงสิทธิที่ดิน โดยได้ยึดถือขอบเขตพื้นที่เพื่อดำเนินการตามพระบรมราชโองการประกาศขนานนามเปลี่ยนนามตำบลบางกรร แขวงจังหวัดเพชรบุรี ประกาศ ณ วันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๖๖ ประกอบกับหนังสือผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบุรีที่ ๖,๒๓๙๐ ลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๖๖ ถึงเกษตรจังหวัดเพชรบุรี ซึ่งกำหนดเขตที่หลวง”มฤคทายวัน”ไว้ ดังนั้นจากการดำเนินการของกรมที่ดินดังกล่าว เป็นเหตุให้ราษฎรร้องเรียนต่อประธานคณะกรรมการฯ ว่า กรมที่ดินไม่มีอำนาจดำเนินการเพิกถอนหรือห้ามมิให้มีการเปลี่ยนแปลงสิทธิที่ดินของผู้ร้องเนื่องจากที่ดินของผู้ร้องมิใช่เป็นที่หลวง และมีโฉนดเป็นหลักฐาน ต่อมาคณะกรรมการฯ ได้ขอทราบความเห็นในเรื่องนี้จากสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ และได้รับการยืนยันว่าสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ถือเขตพื้นที่ในความดูแลรักษาเท่าที่พระบรมราชโองการประกาศเขตราชนิเวศน์มฤคทายวัน และห้ามมิให้ทำอันตรายแก่สัตว์ ประกาศ ณ วันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๖๗ กำหนดไว้เท่านั้น

คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายสมควรได้รับการวินิจฉัยให้ชัดเจนเพื่อกรมที่ดินและสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์จะได้ดำเนินการในทางที่ถูกต้องต่อไป กระทรวงมหาดไทยจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในประเด็นที่คณะกรรมการฯ เสนอ ดังต่อไปนี้

๑. พระบรมราชโองการประกาศขนานนามเปลี่ยนนามตำบลบางกรร แขวง

จังหวัดเพชรบุรี ประกาศ ณ วันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๖๖ ไม่ได้กำหนดอาณาเขตที่แน่นอนของที่หลวงเอาไว้ ได้มีหนังสือผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบุรี ที่ ๖,๒๓๙๐ ลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๖๖ ถึงเกษตรจังหวัดเพชรบุรี กำหนดเขตที่หลวงไว้อย่างแน่ชัดเพื่อสนองตามพระบรมราชโองการฯ ดังกล่าว ปัญหาว่าที่ดินตามประกาศพระบรมราชโองการฯ ดังกล่าวข้างต้นซึ่งถูกกำหนดให้เห็นเขตที่หลวงนอกเขตแคไหน เพียงใด

๒. พระบรมราชโองการประกาศเขตพระราชนิเวศน์มฤคทายวัน และห้ามมิให้ทำอันตรายแก่สัตว์ ประกาศ ณ วันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๖๗ จะมีผลเปลี่ยนแปลงอาณาเขตที่หลวง พระบรมราชโองการประกาศขนานนามเปลี่ยนนามตำบลบางกรรฯ แขวงจังหวัดเพชรบุรี ประกาศ ณ วันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๖๖ หรือไม่ เพียงใด

๓. หากอาณาเขตที่หลวงตามพระบรมราชโองการประกาศขนานนามเปลี่ยนนามตำบลบางกรรฯ ไม่ถูกเปลี่ยนแปลง ที่ดินส่วนที่เกิดจากเขตพระราชนิเวศน์มฤคทายวันตามพระบรมราชโองการประกาศเขตพระราชนิเวศน์มฤคทายวัน และห้ามมิให้ทำอันตรายแก่สัตว์ ประกาศ ณ วันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๖๗ จะต้องอยู่ในความดูแลรักษาของส่วนราชการใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาเรื่องนี้ประกอบกับคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักงานปลัดกระทรวง กรมตำรวจ และกรมที่ดิน) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) และผู้แทนสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์แล้ว ปรากฏว่า ปัญหาเกี่ยวกับที่ดินเขตพระราชนิเวศน์มฤคทายวันนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณามาแล้วสองครั้ง ครั้งนี้เป็นครั้งที่สาม กล่าวคือ

ครั้งที่หนึ่ง สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ สร.๐๒๐๓/๑๗๔๒๖ ลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๑๖ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาของกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับกรณีที่ดินพระราชนิเวศน์มฤคทายวัน ตำบลชะอำ (บางควาย) อำเภอลำทวด (น่ายาง) จังหวัดเพชรบุรี เนื้อที่ ๒๒,๖๒๗ ไร่ ๒ งาน ๘๓ วา ซึ่งปรากฏตามสำเนาหนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท.๐๖๐๖/๑๒๒๗๙ ลงวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๑๖ ว่าเป็นที่ดินที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๖ มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้เสนาบดีกระทรวงวัง ประกาศ ณ วันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๑๗ตามประกาศพระบรมราชโองการฯ ดังกล่าว มีข้อความบางตอนกล่าวว่า “ภายในเขตที่เป็นราชนิเวศน์นี้ พระราชทานอภัยทานแก่สัตว์ที่ชนมักใช้เป็นภักษาหารทั้งจัดตูปทวิบาทที่เข้ามาพึ่งพระบรมโพธิสมภารอยู่ จึงประกาศห้ามมิให้ผู้หนึ่งผู้ใดที่มีน้ำจิตเป็นสัมมาทิฐิกระทำการร้ายแก่สัตว์นั้นๆ ด้วยประการใดๆ ในเขตที่ได้กำหนดมาแล้ว” ซึ่งกรมที่ดินได้พิจารณาแล้วเห็นว่ามีปัญหาเกี่ยวกับเขตที่ดินที่หวงห้ามนี้ เพราะเขตพระราชนิเวศน์มฤคทายวันตามประกาศพระบรมราชโองการฯ ดังกล่าวจะเป็นการหวงห้ามที่ดินหรือเป็นแต่เพียงเขตที่พระราชทานอภัยทานแก่สัตว์ ทั้งนี้ เพราะมิได้มีความชัดว่าเป็นการหวงห้ามหรือไม่ กระทรวงมหาดไทยจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นว่า ที่ดินพระราชนิเวศน์มฤคทายวันตามพระบรมราชโองการฯ ดังกล่าว เป็นที่ดินสงวนหรือหวงห้ามใช้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) พิจารณาแล้ว ได้รับความว่า พระราชบัญญัติมณฑลเทศาภิบาล ซึ่งตั้งอยู่ในตำบลชะอำ อำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี นั้น ตำบลดังกล่าวนี้เดิมเรียกว่า “ตำบลบางกรร แวงจังหวัดเพชรบุรี” โดยที่เมื่อวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๔๖๖ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๖ ได้มีพระบรมราชโองการฯ สั่งว่า ในที่หลวงซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จัดสร้างขึ้นใหม่ ตำบลบางกรร แวงจังหวัดเพชรบุรี ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้นามพระราชทานว่า มณฑลเทศาภิบาล^๑ ต่อมาปรากฏตามหนังสือผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบุรี ที่ ๖,๒๓๙๐ ลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๔๖๖ ถึงเกษตรจังหวัดเพชรบุรี แจ้งว่า สมุหเทศาภิบาลมณฑลราชบุรี สั่งว่า ที่ดินตำบลบางควาย ท้องที่อำเภอหนองจอก จังหวัดเพชรบุรี ตามที่ได้ขีดเส้นประมาณไว้ในแผนที่นั้น เป็นที่หลวงซึ่งได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้นามพระราชทานว่า มณฑลเทศาภิบาลตามพระบรมราชโองการฯ ลงวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๔๖๖ เพราะฉะนั้น ใ้การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินในบริเวณที่กล่าวนี้ให้แก่ผู้หนึ่งผู้ใด ถ้ามีผู้หนึ่งผู้ใดมาขอรับโฉนดหรือตราจองอย่างใด ๆ ก็ดี ให้นำเรื่องเสนอก่อน เมื่อได้รับคำสั่งประการใดแล้ว จึงจัดการต่อไป^๒

^๑ ประกาศนนามเปลี่ยนนามตำบลบางกรร
แขวงจังหวัดเพชรบุรี

มีพระบรมราชโองการดำรัสเหนือเกล้าฯ สั่งว่า ในที่หลวงซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จัดสร้างขึ้นใหม่ ตำบลบางกรร แขวงจังหวัดเพชรบุรีนั้น ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้นามพระราชทานว่า มณฑลเทศาภิบาล

ประกาศ ณ วันที่ ๘ มิถุนายน พระพุทธศักราช ๒๔๖๖
(ประกาศราชกิจจานุเบกษาเล่ม ๔๐ หน้า ๓๓ ลงวันที่ ๑๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๖๖)
^๒ (สำเนา)

ที่ ๖/๒๓๙๐

ศาลากลางจังหวัดเพชรบุรี

วันที่ ๑๙ มิถุนายน พระพุทธศักราช ๒๔๖๖

แผนกเกษตร

ผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบุรีถึงรองอำมาตย์เอกขุนฉัตรพยุหะ เกษตรจังหวัดเพชรบุรี

ด้วยเจ้าคุณสมุหเทศาภิบาลสำเร็จราชการมณฑลราชบุรีสั่งว่าที่ดินตำบลบางควาย ท้องที่อำเภอหนองจอก จังหวัดเพชรบุรี คือทางทิศตะวันออกตั้งแต่วัดบางควายเลียบบไปตามริมชายทะเลจนจดปากคลองโคกเกลือ ทิศใต้ตั้งแต่ปากคลองโคกเกลือตัดตรงขึ้นไปจนจดเขาน้อย ทิศตะวันตกตั้งแต่เขาน้อยเลียบบไปเขาลูกช้างเขาสามพระยา แล้วตัดตรงไปถึงเขาเสวยกะปิและอ้อมไปตามนอกชายเขาเสวยกะปิ ทิศเหนือตั้งแต่เขาเสวยกะปิ ตัดตรงมาจนจรดริมทะเลติดกับวัดบางควายประจบกับทิศตะวันออกตามที่ได้ขีดเส้นประมาณไว้ในแผนที่นั้นเป็นที่หลวงซึ่งได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้นามพระราชทานว่า มณฑลเทศาภิบาล ตามพระบรมราชโองการฯ ลงวันที่ ๘ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๖๖ (ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๔๐ หน้า ๓๓ ลงวันที่ ๑๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๖๖)

เพราะฉะนั้น ใ้การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินในบริเวณที่กล่าวนี้ให้แก่ผู้หนึ่งผู้ใด ถ้า

ครั้งต่อมาได้มีประกาศพระบรมราชโองการฯ ลงวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๔๖๗ กำหนดเขตพระราชนิเวศน์มฤคทายวันฯ ไว้โดยชัดแจ้ง และประกาศห้ามมิให้ผู้หนึ่งผู้ใดกระทำร้ายแก่สัตว์ภายในเขตพระราชนิเวศน์มฤคทายวันฯ นี้ด้วย^๓

จากหลักฐานที่กล่าวนี้เห็นได้ว่า ตามที่ได้มีพระบรมราชโองการฯ ลงวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๔๖๖ นั้น มีพระราชประสงค์จะใช้ที่ดินบริเวณนี้เป็นเขตพระราชนิเวศน์ โดยได้โปรดเกล้าฯ ให้สร้างพระราชนิเวศน์เป็นที่ประทับ ณ ตำบลมฤคทายวัน สมุทรสาครภิบาลมณฑลราชบุรี จึงได้มีคำสั่งให้ที่ดินในบริเวณที่ขีดแผนที่ไว้เป็นที่หลวง ให้งดการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินในบริเวณดังกล่าวนี้ให้แก่ผู้ใด และต่อมาได้มีพระบรมราชโองการประกาศเมื่อวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๔๖๗ กำหนดเขตพระราชนิเวศน์น้อยลงกว่าบริเวณที่สมุทรสาครภิบาลสั่งให้เป็นที่หลวง และประกาศห้ามมิให้ผู้ใดทำร้ายสัตว์อันเป็นการคุ้มครองสงวนสัตว์ป่าในเขตพระราชนิเวศน์ซึ่งทรงขนานนามว่า “มฤคทายวัน” นั้นด้วย

คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า เมื่อมีพระบรมราชโองการฯ ให้ที่ดินบริเวณสุดท้ายวังเป็นเขตพระราชนิเวศน์แล้ว พระบรมราชโองการฯ ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชดังกล่าวนี้มีผลเป็นกฎหมาย ที่ดินนั้นย่อมเป็นที่ดินใช้ราชการหลวงหรือเรียกว่าที่หลวงตามถ้อยคำที่ใช้อยู่ในสมัยนั้น พระบรมราชโองการฯ ไม่จำเป็นต้องมีข้อความว่า หวงห้ามอย่างใดอีก เพราะควรใช้ที่ดิน

มีผู้หนึ่งผู้ใดมาขอรับโฉนดหรือตราจองอย่างใด ๆ ก็ดี ให้นำเรื่องเสนอก่อน เมื่อได้รับคำสั่งประการใดแล้วจึงจัดการต่อไป

(ลงนาม) นายพันเอก พระยาสุรพันธ์

ผู้ว่าราชการจังหวัด

ประทับตราประจำจังหวัดมาเป็นสำคัญ

๓

ประกาศ

เขตพระราชนิเวศน์มฤคทายวันและห้ามมิให้ทำอันตรายแก่สัตว์

มีพระบรมราชโองการดำรัสเหนือเกล้าฯ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศให้ทราบทั่วกันว่า ที่ตำบลมฤคทายวันซึ่งโปรดเกล้าฯ ให้สร้างพระราชนิเวศน์เป็นที่ประทับขึ้นแล้วนั้น มีเขตด้านตะวันออกชายฝั่งทะเล ตั้งแต่วัดบางควายจดบ้านบ่อเคียะยาว ๑๒๕ เส้น ด้านเหนือจากฝั่งทะเลขึ้นไปถึงเขาเสวยกะปิยาว ๑๔๐ เส้น ด้านใต้ยื่นจากชายทะเลขึ้นไปถึงเขาสามพระยา ๑๗๕ เส้น ด้านตะวันตก ตั้งแต่เขาเสวยกะปิถึงเขาสามพระยา ๑๒๕ เส้น ภายในเขตที่เป็นราชนิเวศน์นี้พระราชทานอภัยทานแก่สัตว์ที่ชนมักใช้เป็นอาหารทั้งจัดดุบทวิบาทที่เข้ามาพึ่งพระบรมโพธิสมภารอยู่ จึงประกาศห้ามมิให้ผู้หนึ่งผู้ใดที่มีน้ำจิตเป็นสัมมาทริฐิกระทำร้ายแก่สัตว์นั้นๆ ด้วยประกาศฯ ในเขตที่ได้กำหนดมาแล้ว

เจ้าพระยาธรรมาธิกรณาธิบดี

เสนาบดีกระทรวงวัง รับพระบรมราชโองการ

ประกาศมา ณ วันที่ ๑๗ พฤษภาคม พระพุทธศักราช ๒๔๖๗

ณ ราชนิเวศน์มฤคทายวัน

(ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๔๑ หน้า ๑๑ ลงวันที่ ๑๘ พฤษภาคม ๒๔๖๗)

ในราชการอย่างใดเป็นพระบรมเดชาอนุภาพ ส่วนประกาศหวงห้ามมิให้ราษฎรจับจองหรือถือกรรมสิทธิ์เป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เมื่อสมุหเทศาภิบาลประกาศเขตเป็นที่หลวงย่อมหมายความว่าเป็นที่หวงห้ามไว้ใช้ราชการนั่นเอง จึงห้ามออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินให้แก่ผู้ใดประกาศของสมุหเทศาภิบาลถือว่า เป็นการหวงห้ามที่ดินอันเป็นที่หลวงอยู่ชัดเจนแล้ว

สรุปแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า เขตพระราชनिเวศน์มฤคทายวันนี้เป็นเขตที่ดินหวงห้ามอย่างชัดเจนตั้งแต่วันที่มิประกาศพระบรมราชโองการฯ นั้น และเป็นเขตที่ดินซึ่งได้หวงห้ามไว้ตามนัยมาตรา ๑๐^๔ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ด้วย

ครั้งที่สอง สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ สร.๑๐๐๕/๑๖ ลงวันที่ ๓ มกราคม ๒๕๒๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า นายเจริญ ไชยนันท์ ได้ร้องเรียนต่อรองนายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับที่ดินเขตพระราชนิเวศน์มฤคทายวัน ตำบลชะอำ อำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี ว่าที่ดินในเขตพระราชนิเวศน์มิได้เป็นที่หวงห้าม การที่คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่าเป็นที่หวงห้ามนั้นเป็นเพราะได้พิจารณาไปโดยขาดข้อเท็จจริง จึงได้เสนอหลักฐานต่าง ๆ พร้อมคำร้องเพื่อให้พิจารณาใหม่ ซึ่งสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้พิจารณาคำร้องและหลักฐานต่าง ๆ เสนอรองนายกรัฐมนตรี (นายสมภพ โทตระกิตย์) พิจารณาแล้วมีคำสั่งให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาเรื่องนี้อีกครั้งหนึ่งเพราะข้อเท็จจริงได้เปลี่ยนแปลงไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่าเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ที่เสนอมาใหม่นั้นเหมือนกับเอกสารหลักฐานที่มีอยู่เดิม ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้มีได้เปลี่ยนแปลงไป จึงยืนยันความเห็นเดิมว่า ที่ดินเขตพระราชนิเวศน์มฤคทายวันฯ เป็นที่ดินหวงห้าม

ครั้งที่สาม คือ ครั้งนี้ กระทรวงมหาดไทยได้ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายตามหนังสือที่ มท.๐๒๐๔/๑๔๗๙๐ ลงวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๒๔ รายละเอียดดังกล่าวแล้วข้างต้น

แต่ในการพิจารณาในครั้งนี้ ได้มีราษฎรมายื่นเอกสารหลักฐานฉบับหนึ่งคือสำเนาบันทึกคำชี้แจงเจ้าหน้าที่เมื่อ ๑๓.๗.๖๕ มีข้อความว่า “โปรดให้ข้าพเจ้าตรวจที่หลวงหวงห้ามตำบลห้วยทรายเหนือ(บางควาย) อำเภอหนองจอก นั้น ข้าพเจ้าได้ตรวจเลขสำรวจตามแผนที่ระวางแลเรื่องทางแผนออกหนังสือสำคัญ ได้ความว่า ได้ลงบัญชีรับอายัด เรื่องที่หลวงหวงห้ามไว้ ๔๓ ราย ตามคำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบุรี ที่ ๖,๒๓๙๐ ลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๖๖ แล้ว ต่อมาผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบุรีมีคำสั่ง ที่ ๑,๔๖๔ ลงวันที่ ๒๐ เมษายน พ.ศ. ๒๔๖๙ ให้ถือเขตที่หลวงหวงห้าม “มฤคทายวัน” ตามประกาศราชกิจจานุเบกษาเล่ม ๔๑ ตอนที่ ๗ ลงวันที่ ๑๘ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๖๗ ตามประกาศนี้มีเขตกว้างยาวปรากฏชัดเจน ไปใต้สวน

^๔ มาตรา ๑๐ ที่ดินซึ่งได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ หรือตามกฎหมายอื่นอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ให้คงเป็นที่หวงห้ามต่อไป

หน้าสำรวจที่ ๑๗๒ - ๑๗๕ - ๑๗๖ - ๒๓๗ - ๒๔๐ - ๒๕๔ - ๒๕๖ - ๒๕๘ รวม ๘ แปลง ปรากฏว่าอยู่นอกเขตที่หลวงหลวงห้าม”มฤคทายวัน” (แต่ที่ดินแปลงนี้รวมอยู่ในจำนวนผู้ว่าราชการจังหวัดอายุ ๔๓ รายที่กล่าวแล้วข้างต้นนั้น)”^๔

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่าเอกสารดังกล่าวอาจทำให้ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้เปลี่ยนแปลงไปได้เพราะในการพิจารณาเรื่องนี้ในครั้งก่อนๆ ไม่ปรากฏเอกสารนั้น จึงมีมติให้รับเอกสารดังกล่าวไว้พิจารณาได้ และได้มอบให้ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมที่ดิน) ดำเนินการตรวจสอบว่าบันทึกคำชี้แจงเจ้าหน้าที่เมื่อ ๑๓.๗.๖๙ เป็นเอกสารทางราชการหรือไม่ และคำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบุรี ที่ ๑,๔๖๔ ลงวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๖๙ ที่บันทึกดังกล่าวอ้างถึงนั้นมีอยู่หรือไม่ และมีข้อความว่าอย่างไร รวมทั้งขอทราบว่าได้มีการประกาศขอบเขตที่ดินตามหนังสือผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบุรี ที่ ๖,๒๓๙๐ ลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๖๖ ว่าเป็นที่หลวงหลวงห้ามให้ราษฎรทราบหรือไม่

กรมที่ดินได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท.๐๖๐๙/๔/๒๕๕๗๓ ลงวันที่ ๒๖

๔

คำชี้แจงเจ้าหน้าที่

ขอประทานเสนอ

โปรดให้ข้าพเจ้าตรวจที่หลวงหลวงห้าม ตำบลห้วยทรายเหนือ(บางควาย) อำเภอหนองจอก นั้น ข้าพเจ้าได้ตรวจเลขสำรวจตามแผนที่ระวางแลเรื่องทางแผนกออกหนังสือสำคัญได้ความว่า ได้ลงบัญชีรับอายุตื้นที่หลวงหลวงห้ามไว้ ๔๓ ราย ตามคำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบุรี ที่ ๖,๒๓๙๐ ลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๖๖ แล้ว ต่อมาผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบุรีมีคำสั่งที่ ๑,๔๖๔ ลงวันที่ ๒๐ เมษายน พ.ศ. ๒๕๖๙ ให้ถือเขตที่หลวงหลวงห้าม “มฤคทายวัน” ตามประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๔๑ ตอนที่ ๗ ลงวันที่ ๑๔ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๗ ตามประกาศนี้มีเขตกว้างยาวปรากฏชัดเจนใบไต่สวนหน้าสำรวจที่ ๑๗๒ - ๑๗๕ - ๑๗๖ - ๒๓๗ - ๒๔๐ - ๒๕๔ - ๒๕๖ - ๒๕๘ รวม ๘ แปลง ปรากฏว่าอยู่นอกเขตที่หลวงหลวงห้าม “มฤคทายวัน” (แต่ที่ดิน ๘ แปลงนี้รวมอยู่ในจำนวนผู้ว่าราชการจังหวัดอายุ ๔๓ รายที่กล่าวแล้วข้างต้นนั้น)

ควรมิควรแล้วแต่จะโปรด

(ลงนาม) นายบัว ชะเมะ นายแผ้ว

๑๓.๗.๖๙ ๑๓.๗.๖๙

ผู้ช่วยตรวจอีกครั้งหนึ่ง ถ้าอยู่นอกเขตก็ยกอายุและบอกกรมทะเบียน

(ลงนาม) หลวงฉมา

๑๓.๗.๖๙

เสนอ

ตรวจแล้วใบไต่สวน ๘ รายนี้ อยู่นอกเขตมฤคทายวัน

แล้วแต่จะโปรด

(ลงนาม) นายบุญนาค

๑๔.๗.๖๙

ยกเลิกอายุตื้นแลจัดการออกหนังสือสำคัญไปตามทางการ

(ลงนาม) พระยาสุรพันธ์

๑๔.๗.๖๙

พฤศจิกายน ๒๕๒๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา แจ้งว่าบันทึกคำชี้แจงเจ้าหน้าที่เมื่อ ๑๓.๗.๖๙ ตามภาพถ่ายที่เป็นสำเนาย่อมถือว่าเป็นเอกสารราชการเพราะเอกสารดังกล่าวค้นพบรวมอยู่ในสารบบที่ดิน แต่ค้นหาเอกสารต้นฉบับไม่พบ ส่วนต้นฉบับเอกสารคำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบุรี ที่ ๖,๒๓๙๐ ลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๖๖ ค้นหาไม่พบ แต่มีสำเนา รวมอยู่ในสารบบ และแจ้งว่าไม่อาจทราบได้ว่าสมุหเทศาภิบาลหรือผู้ว่าราชการจังหวัดในสมัยนั้นได้ประกาศขอบเขตที่ดินตามหนังสือ ที่ ๖,๒๓๙๐ ลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๖๖ ว่าเป็นที่หวงห้าม หรือไม่ เพราะค้นหาหลักฐานเดิมไม่พบ^๖

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่าผู้แทนกรมที่ดินยังมีความเข้าใจคลาดเคลื่อนเกี่ยวกับเอกสารหลักฐานที่ได้มอบหมายให้ไปดำเนินการค้นหา กล่าวคือ กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗ ต้องการคำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบุรี ที่ ๑,๔๖๔ ลงวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๖๙ ไม่ใช่คำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัด ที่ ๖,๒๓๙๐ ลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๖๖ ซึ่งมีสำเนาอยู่แล้วในแฟ้มเรื่องเดิม ควรที่จะได้มอบหมายให้ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย และผู้แทนกรมที่ดินไปดำเนินการค้นหาเอกสารดังกล่าวที่ศาลากลางจังหวัดเพชรบุรีด้วย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้มีหนังสือ ที่ สร.๐๖๐๑/๑๗๐๔ ลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๒๔ ถึงกระทรวงมหาดไทยเพื่อยืนยันมติของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗ ดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง

ต่อมากรมที่ดินได้มีหนังสือ ที่ มท.๐๖๐๖/๔๐๘๒ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแจ้งว่าได้รับแจ้งจากจังหวัดเพชรบุรีว่าได้ส่งให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบเอกสารต่างๆ เกี่ยวกับเรื่องนี้ ณ ที่ศาลากลางจังหวัดและที่ว่าการอำเภอเมืองแล้วไม่พบเอกสารดังกล่าวแต่อย่างใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาเอกสารหลักฐานในเรื่องนี้แล้ว มีความเห็นแตกต่างเป็นสองฝ่ายดังนี้

ฝ่ายที่หนึ่ง เห็นว่า เอกสารหลักฐานที่ปรากฏขึ้นใหม่ คือ สำเนาทะเบียนที่ดินคำชี้แจงเจ้าหน้าที่ เมื่อ ๑๓.๗.๖๙^๗ ซึ่งอ้างถึงคำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบุรี ที่ ๑,๔๖๔ ลงวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๖๙ นั้น แม้จะค้นพบคำสั่งดังกล่าวได้ก็ไม่มีผลทำให้คำวินิจฉัยเดิมของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๗ ต้องเปลี่ยนแปลงไปแต่อย่างใด เพราะพระบรมราชโองการฯ ปี ๒๕๖๖ ประกอบกับคำสั่งสมุหเทศาภิบาลมณฑลราชบุรีดังปรากฏในหนังสือผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบุรี ที่ ๖,๒๐๙๐ ลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๖๖^๘ นั้นได้กำหนดเขตที่หลวงหวงห้ามไว้แล้ว แม้ต่อมาจะได้มีพระบรมราชโองการฯ ปี ๒๕๖๗ กำหนดเขตพระราชนิเวศน์มฤคทายวัน และห้ามมิให้ทำอันตรายแก่สัตว์ โดยมีเนื้อที่น้อยกว่าการกำหนดเขตที่หวงห้ามครั้ง

^๖ สำเนาทะเบียนที่ดินสำนักงานที่ดินจังหวัดเพชรบุรีที่ส่งมาพร้อมกับหนังสือกรมที่ดิน ด่วนมาก ที่ มท.๐๖๐๙/๔/๒๕๔๗๓ ลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๒๔

^๗ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕

^๘ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

^๙ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒

แรก ที่ดินส่วนที่เหลืออยู่ก็ยังเป็นเขตที่หลวงอยู่ ไม่ได้ถูกเพิกถอนไปแต่อย่างใด คำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบุรี ที่ ๑,๔๖๔ ลงวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๔๖๙ นั้น แม้มีจริงก็ไม่มีผลอะไร เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจที่จะยกเลิกการหวงห้ามที่หลวงซึ่งสมุหเทศาภิบาลมณฑลราชบุรีได้มีคำสั่งกำหนดขอบเขตตามพระบรมราชโองการฯ ปี ๒๔๖๖ เนื่องจากพระบรมราชโองการฯ ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชมีผลเป็นกฎหมาย

ดังนั้น ฝ่ายที่หนึ่งจึงมีความเห็นเกี่ยวกับข้อหาหรือสามประการของกระทรวงมหาดไทย ดังนี้

(๑) สำหรับปัญหาที่ว่าพระบรมราชโองการประกาศขนานนามเปลี่ยนนามตำบลบางกรว แขวงจังหวัดเพชรบุรี ประกาศ ณ วันที่ ๘ มิถุนายน ๒๔๖๖ ไม่ได้กำหนดอาณาเขตที่แน่นอนของที่หลวงเอาไว้ แต่ได้มีหนังสือผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบุรี ที่ ๖,๒๓๙๐ ลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๔๖๖ ถึงเกษตรจังหวัดเพชรบุรี กำหนดเขตที่หลวงไว้อย่างแน่ชัดเพื่อสนองตามพระบรมราชโองการฯ ดังกล่าว จึงมีปัญหาว่าที่ดินตามประกาศพระบรมราชโองการฯ ดังกล่าวข้างต้น ซึ่งถูกกำหนดให้เป็นเขตที่หลวงมีอาณาเขตแค่ไหน เพียงใด นั้น ฝ่ายที่หนึ่งเห็นว่า กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗ ได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วในปี พ.ศ. ๒๕๑๗ ว่าพระบรมราชโองการฯ ปี ๒๔๖๖ ได้กำหนดให้ที่ดินบริเวณที่จะใช้เป็นเขตพระราชนิเวศน์ฯ เป็นที่หลวง และสมุหเทศาภิบาลมณฑลราชบุรีก็ได้มีคำสั่งให้ที่ดินในบริเวณที่ขีดแผนที่ไว้เป็นที่หลวง ที่หลวงหวงห้ามตามพระบรมราชโองการฯ ปี ๒๔๖๖ จึงมีอาณาเขตตามที่สมุหเทศาภิบาลกำหนดเพื่อสนองพระบรมราชโองการฯ นั้นเอง

(๒) สำหรับปัญหาที่ว่า พระบรมราชโองการประกาศเขตพระราชนิเวศน์มฤตทายวัน และห้ามไม่ให้ทำอันตรายแก่สัตว์ ประกาศ ณ วันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๔๖๗ จะมีผลเปลี่ยนแปลงอาณาเขตที่หลวงตามพระบรมราชโองการประกาศขนานนามเปลี่ยนนามตำบลบางกรว แขวงจังหวัดเพชรบุรี ประกาศ ณ วันที่ ๘ มิถุนายน ๒๔๖๖ หรือไม่ เพียงใด นั้น ฝ่ายที่หนึ่งเห็นว่า พระบรมราชโองการฯ ปี ๒๔๖๖ เป็นการหวงห้ามที่ดินอันเป็นที่หลวง ส่วนพระบรมราชโองการฯ ปี ๒๔๖๗ ซึ่งกำหนดเขตพระราชนิเวศน์น้อยลงกว่าบริเวณที่สมุหเทศาภิบาลสั่งให้เป็นที่หลวงนั้นเป็นทั้งประกาศกำหนดเขตพระราชนิเวศน์และเป็นประกาศห้ามมิให้ผู้ใดทำร้ายสัตว์ทำนองเดียวกับพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า หากได้มีผลเปลี่ยนแปลงเขตที่ดินอันเป็นที่หลวงตามพระบรมราชโองการฯ ปี ๒๔๖๖ แต่อย่างใดไม่ คงมีผลแต่เพียงว่าที่หลวงตามพระบรมราชโองการฯ ปี ๒๔๖๖ ถูกแบ่งออกเป็นสองส่วน โดยส่วนที่หนึ่งเป็นเขตพระราชนิเวศน์ จึงเป็น “ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์”^{๙๐} ตามนัยพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พุทธศักราช

^{๙๐} พระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. ๒๔๗๙

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“ทรัพย์สินส่วนพระองค์” หมายความว่า ทรัพย์สินที่เป็นของพระมหากษัตริย์อยู่แล้วก่อนเสด็จขึ้นครองราชสมบัติ หรือทรัพย์สินที่รัฐทูลเกล้าฯ ถวายหรือทรัพย์สินที่ทรงได้มาไม่ว่าในทางใดและเวลาใด นอกจากที่ทรงได้มาในฐานะที่ทรงเป็นพระมหากษัตริย์ ทั้งนี้ รวมทั้งดอกผลที่เกิดจากบรรดาทรัพย์สินเหล่านั้น

๒๔๗๙ และส่วนที่สองเป็นที่ดินที่รัฐหวงห้ามไว้ใช้ในราชการจึงเป็นที่ราชพัสดุ^{๑๑}

(๓) ส่วนปัญหาที่ว่าที่ดินส่วนที่เกิดจากเขตพระราชनिเวศน์ฯ ตามพระบรมราชโองการฯ ปี ๒๔๖๗ จะต้องอยู่ในความดูแลรักษาของส่วนราชการใดนั้น ฝ่ายที่หนึ่งเห็นว่าขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงว่าที่ดินดังกล่าวได้มีส่วนราชการใดใช้ประโยชน์อยู่หรือไม่ เพราะโดยปกติที่ดินที่รัฐหวงห้ามไว้ให้ส่วนราชการใดก็ควรให้ส่วนราชการนั้นเป็นผู้ดูแลรักษา แต่ถ้ายังไม่มีส่วนราชการใดใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าวซึ่งเป็นที่ราชพัสดุก็น่าจะอยู่ในการดูแลรักษาของกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) และจะต้องดำเนินการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ต่อไป

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า ในเบื้องต้นควรพิจารณาว่าที่ดินเขตพระราชนิเวศน์มฤคทายวัน อันเป็นที่หลวงหวงห้ามนั้นมีอาณาเขตเพียงใด ซึ่งในการพิจารณาปัญหานี้ ฝ่ายที่สองเห็นว่าจะต้องพิจารณาข้อความในประกาศพระบรมราชโองการฉบับลงวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๔๖๖ และประกาศพระบรมราชโองการฉบับลงวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๔๖๗ ประกอบกัน

ประกาศพระบรมราชโองการฉบับแรก เป็นการประกาศให้ทราบว่า ในที่หลวงซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จัดสร้างพระราชนิเวศน์ฯ ขึ้นใหม่ตำบลบางกรานั้น ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้นานนามพระราชทานว่า “มฤคทายวัน” เท่านั้น โดยมีได้ประกาศอาณาเขตที่หลวงแห่งนี้ไว้ด้วย ส่วนประกาศพระบรมราชโองการฉบับหลังเป็นการประกาศสืบเนื่องจากฉบับแรก กล่าวคือ ประกาศกำหนดอาณาเขตที่หลวงแห่งนี้ไว้ พร้อมกับประกาศเป็นเขตสงวนคุ้มครองสัตว์ด้วย ฉะนั้นที่ดินเขตพระราชนิเวศน์มฤคทายวัน จึงได้แก่ที่ดินซึ่งมีอาณาเขตตามที่ระบุไว้ในประกาศพระบรมราชโองการฉบับหลัง

หนังสือผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบุรี ที่ ๖,๒๓๙๐ ลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๔๖๖ ไม่ปรากฏว่าได้มีการประกาศเขตที่หลวงหวงห้ามไว้แต่ประการใด และข้อความในหนังสือฉบับนั้นก็มิได้มีลักษณะเป็นการสั่งให้ดำเนินการประกาศหรือกำหนดเขตหวงห้ามด้วย โดยมีลักษณะเป็น

ด้วย

“ทรัพย์สินส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน” หมายความว่า ทรัพย์สินในพระมหากษัตริย์ซึ่งใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า พระราชวัง

“ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์” หมายความว่า ทรัพย์สินในพระมหากษัตริย์นอกจากทรัพย์สินส่วนพระองค์ และทรัพย์สินส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดินดังกล่าวแล้ว

^{๑๑} พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘

มาตรา ๔ ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดิน โดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

เพียงการสั่งอายัดที่ดินเท่านั้น กล่าวคือ สั่งให้เกษตรจังหวัดเพชรบุรีเร่งการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินในบริเวณที่ขีดเส้นประมาณไว้ในแผนที่ และก็มีใช้เป็นการสั่งอายัดโดยเด็ดขาดด้วย เพราะเป็นการสั่งโดยมีเงื่อนไขว่า “ถ้ามีผู้หนึ่งผู้ใดมาขอรับโฉนดหรือตราจองอย่างใด ๆ ก็ดี ให้นำเรื่องเสนอก่อน เมื่อได้รับคำสั่งประการใด จึงจัดการต่อไป”^{๑๒} และเมื่อเกษตรจังหวัดเพชรบุรีได้รับหนังสือผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบุรีที่กล่าวข้างต้นแล้ว ได้มีหนังสือ ที่ ๑๓๘,๒๕๒๒ ลงวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๖๖ รายงานกรมทะเบียนที่ดินไปว่า มีที่ดินรวม ๔๓ รายที่ควรจะลงบัญชีอายัดไว้^{๑๓} ซึ่งกรมทะเบียนที่ดินได้มีหนังสือ ที่ ๕๘,๘๙๔๐ ลงวันที่ ๑๗ เดือนเดียวกันสั่งให้ลงบัญชีอายัดไว้ตามระเบียบพร้อมกับสั่งว่า ถ้าเจ้าของที่ดินรายใดมาขอให้จัดการ เมื่อได้นำเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งประการใดแล้ว ให้คัดสำเนาส่งไปยังกรมทะเบียนที่ดินด้วย^{๑๔}

^{๑๒} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒

^{๑๓}

(สำเนา)

ที่ ๑๓๘/๒๕๒๒

หอทะเบียนที่ดินจังหวัดเพชรบุรี

วันที่ ๑๒ กรกฎาคม พระพุทธศักราช ๒๕๖๖

เกษตรจังหวัดเพชรบุรี กราบเรียน มหาอำมาตย์ตรี

พระยาสุรเกษตรวิศุภณ อธิบดีกรมทะเบียนที่ดิน

ด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบุรีมีคำสั่ง ที่ ๖,๒๓๙๐ ลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๖๖ ความว่า ให้งดการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินบริเวณที่หลวง”มฤคทายวัน” ท้องที่ตำบลห้วยทรายเหนือ อำเภอหนองจอก จังหวัดเพชรบุรี ถ้ามีผู้หนึ่งผู้ใดขอรับโฉนดหรือตราจอง ให้นำเสนอก่อน เมื่อได้รับคำสั่งประการใด จึงจะจัดการได้ ความแจ้งอยู่ในคำสั่งนั้นแล้ว

เรื่องนี้ข้าพเจ้าตรวจสอบได้ความว่า ในบริเวณที่หลวง”มฤคทายวัน” นี้ มีที่ดินที่เดินสำรวจหมายเขตแล้ว ยังมีได้แจกโฉนด ค้างอยู่อีกรวม ๔๓ ราย ในจำนวนที่ดิน ๔๓ รายนี้ ค้างแจกโฉนดมาเกินกว่า ๙ ปีแล้ว แต่เป็นที่ดินยังไม่ได้แจกใบไต่สวนอยู่ ๘ ราย นำสำรวจที่ ๗๙ ที่ ๙๑ ที่ ๑๐๗ ที่ ๑๐๘ ที่ ๒๔๐ ที่ ๒๕๖ ที่ ๒๖๘ ที่ ๒๖๙ นอกนั้นแจกใบไต่สวนแล้ว ข้าพเจ้าเห็นว่าที่ดินเหล่านี้ควรจะต้องลงบัญชีอายัดไว้เพื่อป้องกันที่จะผิดพลาดในภายหลัง หรือจะสมควรประการใด ขอประทานความดำริที่ได้ส่งสำเนาคำสั่งจังหวัด ๑ ฉบับ แผนที่บริเวณที่หลวง”มฤคทายวัน” ๑ ฉบับ บัญชีจำนวนใบไต่สวน ๑ ฉบับ (๒ แผ่น) รวม ๓ ฉบับ มาพร้อมกับรายงานนี้แล้ว

ควรมิควรแล้วแต่จะโปรด

(ลงนาม) รองอำมาตย์เอก ขุนฉมา

^{๑๔}

(สำเนา)

ที่ ๕๘/๘๙๔๐

กรมทะเบียนที่ดิน

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

วันที่ ๑๗ กรกฎาคม พระพุทธศักราช ๒๕๖๖

แจ้งความมายัง รองอำมาตย์เอก ขุนฉมาพยุหรัักษ์ ผู้ช่วยกรรมการตำแหน่งนาจังหวัดเพชรบุรี

ตามที่กล่าวนี้เป็นที่เห็นได้ว่าหนังสือของผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบุรีฉบับนั้นมีลักษณะเป็นการสั่งอายัดที่ดินดังกล่าวแล้วโดยหามีลักษณะเป็นการสั่งให้ดำเนินการประกาศหรือกำหนดเขตที่หวงห้ามแต่ประการใดไม่

อนึ่ง เป็นที่น่าสังเกตว่าการสั่งให้งดออกหนังสือสำคัญนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบุรีสั่งไว้ชัดว่า ให้งดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินในบริเวณตามที่ได้ขีดเส้นประมาณไว้ในแผนที่เท่านั้นและเนื่องจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทยชี้แจงว่าค้นหาต้นฉบับหนังสือดังกล่าวไม่พบจึงไม่อาจทราบได้ว่า บริเวณตามที่ได้ขีดเส้นประมาณไว้ในแผนที่นั้นเพียงใด อย่างไรก็ดี อาจเป็นไปได้ว่า แผนที่ที่อ้างถึงเป็นแผนที่แสดงบริเวณตำบลบางควายมีเขตกว้างยาวตามที่ระบุไว้ในหนังสือฉบับนั้น ส่วนบริเวณตามที่ได้ขีดเส้นประมาณไว้เป็นเพียงส่วนหนึ่งของบริเวณในแผนที่นั้น และอาจเป็นส่วนที่สมุหเทศาภิบาลหรือผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบุรีคาดว่าอยู่ในบริเวณที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมีพระราชประสงค์จะให้เป็นที่เขตพระราชนิเวศน์ฯ โดยมีได้มุ่งหมายจะให้พื้นที่แตกต่างไปจากพระราชประสงค์แต่ประการใด เพราะหนังสือดังกล่าวใช้ถ้อยคำเน้นว่า “ตามที่ได้ขีดเส้นประมาณไว้ในแผนที่นั้น เป็นที่หลวงซึ่งได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ขนานนามพระราชทานว่า มฤคทายวัน ตามพระบรมราชโองการ ลงวันที่ ๘ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๖๖”^{๑๔}

นอกจากนี้เมื่อพิจารณาบันทึกคำชี้แจงเจ้าหน้าที่ ลงวันที่ ๑๓.๗.๖๙ ของนายบัวชยเมฆ และนายแฉ้วประกอบแล้ว^{๑๖} ยิ่งทำให้เห็นชัดว่า การสั่งให้งดออกหนังสือสำคัญนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบุรีมุ่งหมายถึงหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินในบริเวณเขตพระราชนิเวศน์ฯ เท่านั้น เพราะบันทึกคำชี้แจงดังกล่าวมีข้อความตอนหนึ่งว่า “ได้ลงบัญชีรับอายัดเรื่องที่หลวงหวงห้ามไว้ ๔๓ รายตามคำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบุรี ที่ ๖,๒๓๙๐ ลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๔๖๖ แล้ว ต่อมาผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบุรีได้มีคำสั่ง ที่ ๑,๔๖๔ ลงวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๔๖๙ ให้ถือเขตที่หลวงหวงห้าม“มฤคทายวัน” ตามประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๔๑ ตอนที่ ๗ ลงวันที่ ๑๔

ตามรายงานที่ ๑๓๘,๒๕๒๒ ลงวันที่ ๑๒ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๖๖ ว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบุรี มีคำสั่งให้งดการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินบริเวณที่หลวงมฤคทายวัน ท้องที่ตำบลห้วยทรายเหนืออำเภอหนองจอก จึงส่งสำเนาคำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัดกับแผนที่ และบัญชีจำนวนใบใต้สวน ไปขอความดำริน

เรื่องนี้ให้ลงบัญชีอายัดไว้ตามระเบียบ ถ้าเจ้าของที่ดินรายใดมาขอให้จัดการ เมื่อได้นำเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งประการใด ให้คิดสำเนาส่งไปยังกรมทะเบียนที่ดินด้วยเพื่อจักได้พิจารณาต่อไป

(ลงนาม) พระยาสุรเกษตรไศกาน

อธิบดีกรมทะเบียนที่ดิน

จัดการลงบัญชีอายัดตามคำสั่งกรมทะเบียน

(ลงนาม) ชุนฉมา

๑๙.๔.๖๖

^{๑๔} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒

^{๑๖} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕

พฤษภาคม ๒๕๖๗”^{๑๗} และในบันทึกคำชี้แจงดังกล่าวได้ระบุว่าในจำนวนที่ดิน ๔๓ รายที่รัฐอายัดไว้นั้น มีที่ดิน ๘ แปลงที่ปรากฏว่าอยู่นอกเขต”มฤคทายวัน” และผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบุรีคนเดียวที่คนคือ นายพันเอกพระยาสุรพันธ์ก็ได้มีคำสั่งยกเลิกการอายัดที่ดิน ๘ แปลงนั้นไว้ท้ายบันทึกดังกล่าว ซึ่งแสดงว่าที่ดินที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบุรีมุ่งหมายจะสั่งอายัด เป็นที่ดินที่อยู่ในบริเวณเขตพระราชวังเวศน์ฯ เท่านั้น เมื่อปรากฏต่อมาว่าที่ดินแปลงใดที่อายัดไว้อยู่ภายนอกเขตพระราชวังเวศน์ฯ ตามที่ระบุไว้ในประกาศพระบรมราชโองการฉบับหลัง ผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบุรีจึงได้สั่งยกเลิกการอายัดที่ดินแปลงนั้นเสีย

สรุปแล้วสำหรับปัญหาข้อ ๑ ที่กระทรวงมหาดไทยหรือมานั้น ฝ่ายที่สองเห็นว่าหนังสือผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบุรี ที่ ๖,๒๓๙๐ ลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๖๖ มิใช่เป็นการกำหนดเขตที่หลวง แต่มีลักษณะเป็นเพียงการสั่งอายัดที่ดินเท่านั้น และเห็นว่า “ที่หลวง” ตามประกาศพระบรมราชโองการฉบับลงวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๖๖ มีอาณาเขตตามที่ระบุไว้ในประกาศพระบรมราชโองการฉบับลงวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๖๗ และเมื่อวินิจฉัยดังนี้แล้วก็ไม่มีความจำเป็นต้องวินิจฉัยปัญหาข้อ ๒ และปัญหาข้อ ๓ ที่กระทรวงมหาดไทยหรือมาแต่ประการใด

กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗ เห็นว่าปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาสำคัญและกรรมการฯ มีความเห็นแตกต่างกัน จึงขอให้มีการวินิจฉัยปัญหานี้โดยที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้จัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย เพื่อพิจารณาปัญหาดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวประกอบกับคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักงานปลัดกระทรวง กรมตำรวจ และกรมที่ดิน) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) และผู้แทนสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์แล้ว มีความเห็นดังนี้

(๑) ประกาศพระบรมราชโองการฉบับแรกลงวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๖๖ มีความมุ่งหมายเพื่อประกาศให้ทราบว่าได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เปลี่ยนนามตำบลบางกรว เป็นมฤคทายวันและพระบรมราชโองการฉบับหลังลงวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๖๗ มีความมุ่งหมายเพื่อประกาศให้ทราบว่าได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้กำหนดเขตพระราชวังมฤคทายวันและห้ามไม่ให้ทำอันตรายแก่สัตว์ภายในเขตนั้นเท่านั้น ความมุ่งหมายดังกล่าวได้ระบุไว้ในชื่อประกาศพระบรมราชโองการสองฉบับนั้นและเห็นว่าที่ดิน “ในที่หลวงซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จัดสร้างขึ้นใหม่ ตำบลบางกรว แขวงจังหวัดเพชรบุรีนั้น ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ขนานนามพระราชทานว่า มฤคทายวัน” ตามที่ระบุไว้ในประกาศพระบรมราชโองการฉบับแรก^{๑๘} ได้แก่ที่ดิน “ตำบลมฤคทายวัน ซึ่งโปรดเกล้าฯ ให้สร้างราชวังเป็นที่พักขึ้นแล้วนั้น” ตามที่ระบุไว้ในประกาศพระบรมราชโองการฉบับหลัง^{๑๙}

^{๑๗} ประกาศราชกิจจานุเบกษาที่อ้างถึงก็คือประกาศพระบรมราชโองการฉบับลงวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๖๗ นั้นเอง

^{๑๘} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

^{๑๙} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓

(๒) หนังสือผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบุรี ที่ ๖,๒๓๙๐ ลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๖๖^{๒๐} ไม่มีลักษณะเป็นการกำหนดเขตที่หลวงหวงห้าม แต่มีลักษณะเป็นเพียงการสั่งอายัดที่ดินในบริเวณที่ขีดเส้นประมาณไว้ในแผนที่ต่อเกษตรจังหวัดเพชรบุรี ซึ่งเป็นการสั่งราชการภายในระหว่างส่วนราชการด้วยกันเท่านั้น ไม่ปรากฏว่าได้มีการประกาศเขตที่ระบุไว้ในหนังสือผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบุรีฉบับนั้นให้ราษฎรทราบว่าเป็นเขตที่หลวงหวงห้ามแต่ประการใด

สรุปแล้วสำหรับปัญหาข้อแรกที่กระทรวงมหาดไทยหรือมา คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เห็นด้วยกับความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗ ฝ่ายที่สองว่า “ที่หลวง” ตามที่ประกาศพระบรมราชโองการฉบับลงวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๖๖ อ้างถึงนั้นได้แก่ที่ดินซึ่งมีอาณาเขตตามที่ระบุไว้ในประกาศพระบรมราชโองการฉบับลงวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๖๗ และเห็นด้วยกับความเห็นที่ว่า เมื่อวินิจฉัยดังนี้แล้วก็ไม่มีความจำเป็นต้องวินิจฉัยปัญหาข้ออื่นที่กระทรวงมหาดไทยหรือมาแต่ประการใด

(ลงชื่อ) อมร จันทสมบุรณ์

(นายอมร จันทสมบุรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๖๕

^{๒๐} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒