

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง สถานะของที่ดินบริเวณอ่างเก็บน้ำเขื่อนภูมิพล

กระทรวงมหาดไทย ได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๕๑๑.๔/๙๕๙๙ ลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๔๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) ได้มีหนังสือ ที่ กฟผ. E ๖๑๐๐/๒๕๔๕๔ ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๔๕ แจ้งว่า ที่ดินบริเวณอ่างเก็บน้ำเขื่อนภูมิพลครอบคลุมพื้นที่ ๓ จังหวัด คือ จังหวัดตาก จังหวัดลำพูน และจังหวัดเชียงใหม่ รวมเนื้อที่ประมาณ ๒๔๐,๐๐๐ ไร่ มีหลักฐานเป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินที่ออกโดยกรมที่ดิน ทั้งสิ้น ๓๙ ฉบับ โดยระบุว่า เป็นที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดินประเภทใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะอยู่ในความดูแลรักษาของกระทรวงการคลัง (ใช้ในราชการกรมชลประทาน โครงการเขื่อนภูมิพล อ่างเก็บน้ำเขื่อนภูมิพล) ทั้งนี้ ในการดำเนินการขออนุญาตหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินที่หลวง กระทรวงการคลัง ได้มอบอำนาจให้ผู้แทนกรมชลประทานไปกระทำการแทน แต่เนื่องจากกรมธนารักษ์มีความเห็นว่า ที่ดินในส่วนที่ได้มาโดยการเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่ตำบลบ้านนา ตำบลสามเงา อำเภอสามเงา จังหวัดตาก และตำบลมิดกา อำเภอฮอด จังหวัดเชียงใหม่ พ.ศ. ๒๕๐๒ และพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่ตำบลบ้านแปะ อำเภอจอมทอง ตำบลหางดง ตำบลฮอด ตำบลบ้านแอ่น ตำบลท่าเตื่อ ตำบลมิดกา อำเภอฮอด จังหวัดเชียงใหม่ และตำบลก้อ อำเภอลำพูน พ.ศ. ๒๕๐๒ ซึ่งอยู่บริเวณเขตจังหวัดลำพูน และจังหวัดเชียงใหม่ มีเนื้อที่ประมาณ ๑๒๐,๐๐๐ ไร่ มีหลักฐานเป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินทั้งสิ้น ๑๕ ฉบับ ไม่ใช่ที่ราชพัสดุ แต่เป็นที่ดินของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ซึ่งไม่ตรงกับหลักฐานหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินที่ออกโดยกรมที่ดิน เพื่อให้การพิจารณาดำเนินการในเรื่องดังกล่าวเป็นไปด้วยความถูกต้อง การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยจึงได้หารือกรมที่ดินดังต่อไปนี้

๑. ความเห็นของกรมธนารักษ์ที่เห็นว่า ที่ดินซึ่งมีหลักฐานเป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินจำนวน ๑๕ ฉบับ ไม่ใช่ที่ราชพัสดุ แต่เป็นที่ดินของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเนื่องจากในการจัดหาที่ดินดังกล่าว กรมชลประทานเป็นผู้ดำเนินการแทนในนามของการไฟฟ้าอันซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคล ที่ดินดังกล่าวจึงเป็นของการไฟฟ้าอัน (การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยในปัจจุบัน) นั้น ถูกต้องหรือไม่

๒. สถานะของที่ดินบริเวณอ่างเก็บน้ำเขื่อนภูมิพลในปัจจุบัน ซึ่งมีหลักฐานเป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินจำนวน ๓๙ ฉบับ ยังมีสถานะเป็นที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดินอยู่หรือไม่

๓. หากจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขสถานะของที่ดิน หรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขหลักฐานหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินที่หลวงจะกระทำหรือไม่ โดยวิธีใด และหน่วยงานใดจะต้องเป็นผู้ดำเนินการขอให้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไข

กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นว่า สภาพปัญหาเรื่องนี้เกิดขึ้นเพราะสถานะทางกฎหมายของที่ดินซึ่งมีผลในทางปฏิบัติ และได้มีการประชุมปรึกษาร่วมกันระหว่างส่วนราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบหรือรักษาการตามกฎหมายแล้ว แต่ความเห็นไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน โดยกรมธนารักษ์เห็นว่า ไม่ใช่ที่ดินของรัฐและไม่ใช่ที่ราชพัสดุเนื่องจากในการจัดที่ดินเพื่อสร้างเขื่อนในระยะแรกตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าอันฮี พ.ศ. ๒๕๐๐ กำหนดให้กรมชลประทานเป็นผู้ดำเนินการแทนในนามของการไฟฟ้าอันฮี (การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยในปัจจุบัน) และ กพผ. เห็นว่า การสร้างเขื่อนภูมิพลระยะแรก กรมชลประทานเป็นผู้ดำเนินการแทนเฉพาะในการก่อสร้างตัวเขื่อนและสิ่งปลูกสร้างอื่นๆ เท่านั้น แม้กรมชลประทานจะได้โอนทรัพย์สินเขื่อนภูมิพลทั้งหมดให้การไฟฟ้าอันฮี การโอนก็โอนไปเฉพาะตัวเขื่อนและสิ่งปลูกสร้างอื่นๆ เมื่อที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินของรัฐจึงไม่สามารถที่จะโอนหรือเปลี่ยนแปลงสภาพเป็นที่ดินของรัฐวิสาหกิจได้ ที่ดินบริเวณดังกล่าวจึงเป็นที่ราชพัสดุ ไม่ใช่ อสังหาริมทรัพย์ของ กพผ. จึงไม่สามารถที่จะดำเนินการต่อไปได้ กระทรวงมหาดไทยจึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า ที่ดินบริเวณอ่างเก็บน้ำเขื่อนภูมิพลเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาข้อหารือข้างต้นโดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมชลประทาน) ผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กรมป่าไม้ และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช) และผู้แทนการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นว่า ที่ดินของรัฐจะมีสถานะทางกฎหมายอย่างไรย่อมขึ้นอยู่กับสภาพข้อเท็จจริงและการใช้ประโยชน์ในที่ดิน เมื่อที่ดินบริเวณอ่างเก็บน้ำเขื่อนภูมิพลที่มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินจำนวน ๓๙ ฉบับ เดิมเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า บางส่วนมีการกำหนดเป็นเขตป่าคุ้มครอง^๑ บางส่วนมีราษฎรครอบครองอยู่เดิม ที่ดินในส่วนที่ไม่มีราษฎรครอบครองจึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่าตามมาตรา ๑๓๐๔ (๑)^๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และตามมาตรา ๔^๓ (๑) และ (๒) แห่ง

^๑ พระราชกฤษฎีกากำหนดป่าแม่ตั้น ในท้องที่ตำบลบ้านนา อำเภอบ้านตาก และตำบลแม่ตั้นกิ่งอำเภอมะมาส อำเภอมะสอด จังหวัดตาก ให้เป็นป่าคุ้มครอง พุทธศักราช ๒๔๘๕

^๒ มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

พระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พุทธศักราช ๒๔๘๑ ซึ่งบังคับใช้ในช่วงเวลานั้นมาแต่เดิมแล้ว ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๙๗ รัฐบาลได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘^๔ ตราพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าในท้องที่ตำบลบ้านนา ตำบลสามเงา ตำบลยกบัตร และตำบลแม่สลิด กิ่งอำเภอสามเงา อำเภอบ้านตาก จังหวัดตาก^๕ เพื่อประโยชน์ในการชลประทานและการไฟฟ้าพลังงานน้ำ โดยการชลประทานในช่วงเวลานั้น^๖ อยู่ในอำนาจของกรมชลประทานซึ่งเป็นกรมในกระทรวงเกษตร^๗ การหวงห้ามที่ดินนี้จึงเป็นการหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการ ส่วนจะมีสถานะเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่) ได้ให้ความเห็น^๘ ว่าต้องพิจารณาว่าส่วนราชการได้เข้าใช้ประโยชน์แล้วหรือไม่ ถ้าเข้าใช้ประโยชน์แล้วที่ดินดังกล่าวก็

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหารสำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธภัณฑ์

^๓ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

(๑) “ป่า” หมายความว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่า

(๒) “ป่าคุ้มครอง” หมายความว่า ป่าซึ่งได้กำหนดขึ้นไว้เป็นป่าคุ้มครองตามความในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

^๔ มาตรา ๔ ถ้ารัฐบาลต้องการจะหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเพื่อประโยชน์ใด ๆ ก็ให้ดำเนินการหวงห้ามตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้

^๕ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่ตำบลบ้านนา ตำบลสามเงา ตำบลยกบัตรและตำบลแม่สลิด กิ่งอำเภอสามเงา อำเภอบ้านตาก จังหวัดตาก พ.ศ. ๒๔๙๗

^๖ พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๕

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“การชลประทาน” หมายความว่า กิจกรรมที่รัฐบาลจัดทำเพื่อส่งน้ำจากทางน้ำหรือแหล่งน้ำไปใช้ในการเพาะปลูก และหมายความถึงการป้องกันการเสียหายแก่การเพาะปลูกอันเกี่ยวกับน้ำกับทั้งรวมถึงการคมนาคมทางน้ำซึ่งอยู่ในเขตชลประทานนั้นด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

“อธิบดี” หมายความว่า อธิบดีกรมชลประทาน

ฯลฯ

ฯลฯ

^๗ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๔๙๖

มาตรา ๑๕ หน้าที่ราชการในกระทรวงเกษตร แยกเป็น

ฯลฯ

ฯลฯ

(๗) กรมชลประทาน

^๘ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ขอให้พิจารณาทบทวนความเห็นเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการ แต่ทางราชการยังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๑/๑๙๙๒ ลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๖๗๕/๒๕๔๕)

เป็นที่ราชพัสดุ แต่ถ้ายังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์หรือใช้ประโยชน์บางส่วน ส่วนที่ยังไม่ได้ใช้ก็ไม่ใช่เป็นที่ราชพัสดุ แต่ยังคงมีสภาพเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่มีการสงวนหรือหวงห้ามต่อไป

เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า ในปี พ.ศ. ๒๕๐๒ รัฐบาลได้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนจำนวนสองฉบับ^๙ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗^{๑๐} ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในเวลานั้น เพื่อทำการสำรวจที่ดินเพื่อการจัดสร้างการชลประทานและการไฟฟ้าพลังน้ำ จึงถือได้ว่ารัฐบาลตกลงที่จะเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินตามที่ได้หวงห้ามแล้ว แต่โดยที่แนวเขตที่ดินบริเวณอ่างเก็บน้ำเขื่อนภูมิพลที่เป็นปัญหานี้บางส่วนอยู่ในแนวเขตหวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๔๙๗ และบางส่วนอยู่นอกแนวเขตหวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว จึงต้องแยกพิจารณาแต่ละส่วนดังนี้

ที่ดินที่อยู่ในเขตหวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๔๙๗ ข้อเท็จจริงปรากฏว่า บางส่วนมีราษฎรครอบครองอยู่เดิม และบางส่วนมีการถอนการหวงห้ามแล้วโดยพระราชบัญญัติถอนการหวงห้ามที่ดิน พ.ศ. ๒๕๐๙^{๑๑} จึงแยกพิจารณาได้ดังนี้

ที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่มีการหวงห้ามซึ่งได้มีการใช้ประโยชน์เพื่อการชลประทานและการไฟฟ้าพลังน้ำตามที่ได้หวงห้ามเพื่อประโยชน์ของแผ่นดินแล้ว เห็นว่า มีสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓)^{๑๒} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเข้าลักษณะเป็นที่ดินราชพัสดุตามข้อ ๓^{๑๓} แห่งระเบียบ

^๙ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่ตำบลบ้านนา ตำบลสามเงา อำเภอสว่าง จังหวัดตาก และตำบลมีดกา อำเภอสอด จังหวัดเชียงใหม่ พ.ศ. ๒๕๐๒ และพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่ตำบลบ้านแปะ อำเภोजอมทอง ตำบลหางดง ตำบลฮอด ตำบลบ้านแอ่น ตำบลท่าเตื่อ ตำบลมีดกา อำเภอสอด จังหวัดเชียงใหม่ และตำบลก้อ อำเภอลี้ จังหวัดลำพูน พ.ศ. ๒๕๐๒

^{๑๐} มาตรา ๕ อสังหาริมทรัพย์ซึ่งรัฐต้องการเพื่อกิจการใด ๆ อันจำเป็นเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศโดยตรง หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือประโยชน์ของรัฐอย่างอื่นนั้น เมื่อมิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น ให้เวนคืนตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๖ เมื่อรัฐบาลได้ตกลงจะกระทำกิจการใดดังกล่าวในมาตรา ๕ แต่ยังมีได้กระทำการสำรวจที่ที่เจาะจงให้แน่นอนจะได้ออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่คิดว่าจะเวนคืนนั้นขึ้นฉบับหนึ่ง

ฯลฯ

ฯลฯ

^{๑๑} พระราชบัญญัติถอนการหวงห้ามที่ดินบางส่วนในท้องที่ตำบลสามเงา ตำบลย่านรี ตำบลวังหมันตำบลยกกระบัตร อำเภอสว่าง และตำบลแม่สลิติ อำเภอบ้านตาก จังหวัดตาก พ.ศ. ๒๕๐๙

^{๑๒} โปรตดูเชิงอรธที่ ๒, ข้างต้น

^{๑๓} ข้อ ๓ ตามระเบียบการนี้ คำว่า “ที่ดินราชพัสดุ” หมายความว่า

๑. ที่ดินที่รัฐบาลปกครองใช้ราชการอยู่ หรือสงวนไว้ใช้ราชการภายหลังและรัฐบาลได้เข้าปกครองจัดประโยชน์แล้ว นอกจากที่ดินในความปกครองกรมรถไฟ ทางหลวงในความปกครองกรมโยธาเทศบาล และทรัพย์สินของจังหวัดตามมติของคณะรัฐมนตรี

การปกครองและจัดประโยชน์ที่ดินสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุ พุทธศักราช ๒๔๘๕ ที่ใช้บังคับในขณะนั้น เมื่อพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๔๑๘ ใช้บังคับ ที่ดินดังกล่าวจึงเป็นที่ราชพัสดุตามนัยมาตรา ๔^{๙๔} แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๔๑๘

ส่วนที่ดินที่ราษฎรครอบครองอยู่เดิมภายในแนวเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ นั้น ปรากฏข้อเท็จจริงตามคำชี้แจงของผู้แทนการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยว่า กรมชลประทานสามารถตกลงจัดซื้อได้ โดยค่าใช้จ่ายในการจัดซื้อที่ดินมาจากงบประมาณแผ่นดินตามมาตรา ๙^{๙๕} แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าอันฮี พ.ศ. ๒๕๐๐ จึงมีประเด็นต้องพิจารณาว่า การจัดซื้อที่ดินดังกล่าวเป็นกรณีที่กรมชลประทานกระทำการแทนการไฟฟ้าอันฮีหรือไม่ ซึ่งเห็นว่า การจัดหาที่ดินเป็นงานที่เกี่ยวกับการสร้างตามนิยามความหมายคำว่า “สร้าง” ตามมาตรา ๔^{๙๖} แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าอันฮีฯ ดังนั้น การสร้างเขื่อนภูมิพลในระยะแรกซึ่ง

๒. ที่สาธารณประโยชน์เลิกใช้ เช่น คู คลอง ถนน ทางหลวงต่างๆ ซึ่งมีใช้เพื่อการสาธารณประโยชน์แล้ว

ที่ดินราชพัสดุต้องสำรวจส่งขึ้นทะเบียนทางกระทรวงการคลังทั้งสิ้น

^{๙๔} มาตรา ๔ ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิดเว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

^{๙๕} มาตรา ๙ ให้ตั้งงบประมาณลงทุนสมทบเงินกู้ตามมาตรา ๑๐ ไว้ในงบประมาณแผ่นดินให้แก่กรมชลประทานในฐานะผู้กระทำการแทนการไฟฟ้าอันฮี เป็นจำนวน ๗๐๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท ตามบทบัญญัติมาตรา ๗๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยถือเป็นรายการสำคัญอันดับแรกในงบประมาณประจำปี และตั้งให้เป็นรายปีตามความจำเป็นตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๐๑ ถึง พ.ศ. ๒๕๐๕ เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการสร้างเขื่อนภูมิพลระยะแรก

^{๙๖} มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“การสร้าง” หมายความว่า ถึงงานทั้งหมดและบริการที่เกี่ยวกับการสร้าง รวมทั้งการสำรวจ การออกแบบ การจัดซื้อ การปลูกสร้างและการติดตั้ง

ฯลฯ

ฯลฯ

“เขื่อนภูมิพลระยะแรก” หมายความว่า เขื่อนภูมิพลในระยะที่สามารถผลิตพลังงานไฟฟ้าได้ไม่น้อยกว่าแสนสี่หมื่นกิโลวัตต์ พร้อมด้วยอุปกรณ์ที่จำเป็นสำหรับจ่ายไฟฟ้าถึงจังหวัดพระนคร และท้องที่ระหว่างทาง

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๖^{๑๗} กำหนดให้กรมชลประทานดำเนินการแทนการไฟฟ้าอันฮี จึงรวมถึงการจัดหาที่ดินด้วย ส่วนเงินค่าใช้จ่ายในการจัดซื้อที่ดินดังกล่าวซึ่งมาจากงบประมาณแผ่นดินตามมาตรา ๙ นั้น แม้ว่ามาตรา ๑๖^{๑๘} จะกำหนดให้เป็นทุนของการไฟฟ้าอันฮีก็ตาม แต่เมื่อโครงการเขื่อนภูมิพลมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์แก่การชลประทานด้วยโดยมิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อการไฟฟ้าพลังน้ำแต่เพียงอย่างเดียว ที่ดินบริเวณเขื่อนภูมิพลจึงเป็นที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ในทางราชการ มีสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓)^{๑๙} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อการไฟฟ้าอันฮีเป็นองค์กรหนึ่งของรัฐที่จัดตั้งขึ้นเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการของรัฐบาล ที่ดินส่วนนี้จึงเข้าลักษณะเป็นที่ดินราชพัสดุตามข้อ ๓^{๒๐} แห่งระเบียบการปกครองและจัดประโยชน์ที่ดินสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุ พุทธศักราช ๒๔๘๕ ที่ใช้บังคับในขณะนั้นแล้ว การถือกรรมสิทธิ์หรือการครอบครองที่ดินจึงต้องจัดทำในนามของกระทรวงการคลังตามข้อ ๑๙^{๒๑} แห่งระเบียบการปกครองและจัดประโยชน์ที่ดินสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุฯ การไม่นำที่ดินไปขึ้นทะเบียนราชพัสดุไม่ทำให้สถานะของที่ดินเปลี่ยนไป เมื่อต่อมาพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ ใช้บังคับ กฟผ. ย่อมรับไปซึ่งสิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุจากการไฟฟ้าอันฮีโดยผลของมาตรา ๗^{๒๒} แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ที่ดินจึงยังคงเป็นที่ดินราชพัสดุซึ่งกระทรวงการคลังถือกรรมสิทธิ์ และแม้พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งใช้บังคับในเวลาต่อมาจะมีบทบัญญัติให้บรรดากฎหมายซึ่งขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ให้ใช้

^{๑๗} มาตรา ๖ ให้การไฟฟ้าอันฮีทำการสร้างหรือจัดให้มีการสร้างเขื่อนภูมิพล เว้นแต่การสร้างเขื่อนภูมิพลระยะแรก ให้การไฟฟ้าอันฮีมอบอำนาจและความรับผิดชอบให้แก่กรมชลประทาน กระทรวงเกษตร เป็นผู้ดำเนินการในนามของการไฟฟ้าอันฮี โดยให้กรมชลประทานได้รับค่าใช้จ่ายตามความในมาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ เพื่อดำเนินการดังกล่าว

^{๑๘} มาตรา ๑๖ ทุนของการไฟฟ้าอันฮีประกอบด้วย

(๑) เงินที่ได้รับจากงบประมาณแผ่นดินตามมาตรา ๙

(๒) ทรัพย์สินที่รับโอนตามมาตรา ๑๔ และ

(๓) เงินที่ได้รับจากงบประมาณแผ่นดินที่จ่ายให้ภายหลังเพื่อดำเนินงานหรือขยายกิจการ

^{๑๙} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^{๒๐} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๓, ข้างต้น

^{๒๑} ข้อ ๑๙ การรับโอน รับซื้อ ถือกรรมสิทธิ์หรือครอบครองที่ดินราชพัสดุและสิ่งปลูกสร้างเป็นของรัฐบาลหรือเพื่อประโยชน์แห่งรัฐบาล ให้จัดทำในนามกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ เว้นแต่เป็นกรณีที่รับโอนมาโดยเอกชนเป็นผู้ให้ และแสดงเจตนาให้แก่กระทรวงทบวงกรมนั้น ๆ โดยเฉพาะ ก็ให้กระทรวงทบวงกรมนั้นเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ได้ตามเจตนาของผู้ให้

^{๒๒} มาตรา ๗ ให้โอนทรัพย์สิน หนี้สิน สิทธิ ความรับผิดชอบ ตลอดจนธุรกิจของการไฟฟ้าอันฮี การลิกไนต์ และการไฟฟ้าตะวันออกเฉียงเหนือให้แก่ กฟผ. ทรัพย์สินดังกล่าวเมื่อได้หักหนี้สินออกแล้วให้ถือเป็นทุนของ กฟผ.

พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ แทนก็ตาม^{๒๓} ก็ไม่อาจนำความในมาตรา ๔ วรรคสอง^{๒๔} แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ มาใช้บังคับ เพื่อให้มีผลเป็นการย้อนหลังไปบังคับแก่ที่ดินราชพัสดุ ซึ่งกระทรวงการคลังถือกรรมสิทธิ์อยู่เดิมได้ ที่ดินดังกล่าวจึงยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะซึ่งกระทรวงการคลังถือกรรมสิทธิ์อยู่เช่นเดิม

ส่วนที่ดินที่มีการถอนการหวงห้ามโดยพระราชบัญญัติถอนการหวงห้ามที่ดินบางส่วนฯ พ.ศ. ๒๕๐๙^{๒๕} นั้น เห็นว่า ย่อมเป็นไปตามมาตรา ๘ วรรคสอง (๒)^{๒๖} แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หากบริเวณใดโอนให้แก่เอกชนแล้วย่อมตกเป็นที่ดินของเอกชน

สำหรับที่ดินที่อยู่นอกแนวเขตหวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกาฯ พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งเป็นที่ดินของรัฐอยู่เดิม นั้น เห็นว่า เมื่อรัฐบาลเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อการชลประทานและการไฟฟ้าพลังน้ำแล้ว ที่ดินส่วนนี้จึงมีสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓)^{๒๗} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเป็นที่ดินราชพัสดุตามมาตรา ๔^{๒๘} แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ส่วนที่ดินที่ราษฎรครอบครองอยู่เดิมและกรมชลประทานจัดซื้อด้วยเงินงบประมาณแผ่นดินตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฯ นั้น ย่อมเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งกระทรวงการคลังถือกรรมสิทธิ์ ด้วยเหตุผลเช่นเดียวกันกับการจัดซื้อที่ดินที่ราษฎรครอบครองอยู่ในเขตหวงห้ามที่ดินซึ่งได้ให้ความเห็นแล้วข้างต้น

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

^{๒๓} มาตรา ๓ บรรดากฎหมาย กฎ และข้อบังคับอื่นในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน

^{๒๔} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๔, ข้างต้น

^{๒๕} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๑, ข้างต้น

^{๒๖} มาตรา ๘ ๑๗

๑๗

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมือง อาจถูกถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่น หรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

๑๗

๑๗

(๒) ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองใด ถ้าทบวงการเมืองนั้นเลิกใช้หรือไม่ต้องการหวงห้ามหรือสงวนต่อไป เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพแล้ว คณะรัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้ใช้หรือจัดหาประโยชน์ก็ได้ แต่ถ้าจะโอนต่อไปยังเอกชนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ และถ้าจะนำไปจัดเพื่อประชาชนตามประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

๑๗

๑๗

^{๒๗} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

^{๒๘} โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๔, ข้างต้น

(นางสาวพรทิพย์ จาละ)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗