

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง สถานะทางกฎหมายของที่ดินหวงห้าม แปลง ส.๘๔๘ (บ่อถ่านศิลา)
อำเภอเคียนซา จังหวัดสุราษฎร์ธานี

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กษ ๐๗๐๕.๐๕/๐๔๒๗๔ ลงวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๕๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้รับข้อหารือจากกรมป่าไม้ กรณีที่ราชพัสดุแปลง ส.๘๔๘ (บ่อถ่านศิลา) อำเภอเคียนซา จังหวัดสุราษฎร์ธานี ซึ่งเป็นที่ดินที่มีพระบรมราชโองการของรัชกาลที่ ๖ ที่ ๔/๔๕๑ ลงวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๔๕๙ ให้กระทรวงเกษตรราธิการสงวนที่บ่อถ่านศิลาไว้เป็นที่หลวงพิเศษ กรมธนารักษ์และกรมป่าไม้มีความเห็นแตกต่างกัน ดังนี้

๑. กรมธนารักษ์ เห็นว่า แม้จะได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่ตำบลเคียนซา อำเภอบ้านนาสาร จังหวัดสุราษฎร์ธานี พ.ศ. ๒๔๙๕ ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ กำหนดบริเวณที่สงวนบ่อถ่านศิลาให้เป็นที่ดินหวงห้ามทับซ้อนที่ดินที่ได้มีพระบรมราชโองการตั้งกล่าว ก็ห้ามมีผลกระทบต่อความเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินของที่ดินแปลงนี้ไม่ จึงถือว่าที่ดินแปลงนี้คงเป็นที่ดินหวงห้ามไว้เป็นที่หลวงพิเศษตลอดมาและเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเป็นที่ดินราชพัสดุตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘

๒. กรมป่าไม้ เห็นว่า เรื่องที่ดินหวงห้ามเพื่อใช้ประโยชน์ในราชการคณะกรรมการกฤษฎีกา(ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ตามหนังสือ ด่วนมาก ที่ นร ๐๖๐๑/๒๕๒ ลงวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๓๘ ได้พิจารณาแล้ว สรุปความเห็นได้ว่า ที่ดินในเขตที่มีประกาศสงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ในทางราชการตามกฎหมายจะมีสถานะเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ ต้องพิจารณาว่าส่วนราชการได้เข้าใช้ประโยชน์แล้วหรือไม่ ถ้าได้เข้าใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าวเป็นที่ราชพัสดุ แต่เข้ายังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์หรือใช้ประโยชน์บางส่วน ส่วนที่ยังไม่ได้ใช้ก็ไม่ใช่เป็นที่ราชพัสดุ แต่ยังคงมีสภาพเป็นที่รกร้างว่างเปล่าที่มีการสงวนหรือหวงห้ามต่อไป และกรมป่าไม้เห็นว่าส่วนที่ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ตามที่หวงห้ามไว้แล้ว พื้นที่นั้นก็ยังคงเป็น “ป่า” ตามความหมายในมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ เมื่อกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ออกกฎกระทรวงกำหนด “ป่า” ตามกฎหมายดังกล่าว เป็นป่าสงวนแห่งชาติ พื้นที่นั้นย่อมเป็นป่าสงวนแห่งชาติ แต่พื้นที่บริเวณที่ดินหวงห้าม “บ่อถ่านศิลา” ส่วนใดจะมีสถานะทาง

กฎหมายเป็นป่าสงวนแห่งชาติหรือไม่ อย่างไร นั้น ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงว่าพื้นที่หวงห้าม “บ่อถ่านศิลา” ดังกล่าวบริเวณใดยังไม่ได้มีการใช้ประโยชน์หรือได้ใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของการสงวนหวงห้ามหรือไม่ อย่างไร

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ความเห็นที่แตกต่างกันระหว่างกรมธนารักษ์และกรมป่าไม้ในปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวจะเป็นปัญหาทางปฏิบัติในกรณีที่ได้มีการอนุญาตให้เอกชนใช้พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ (ที่ได้ประกาศทับซ้อนบริเวณบ่อถ่านศิลา) ตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ กล่าวคือ เมื่อครบกำหนดการอนุญาตดังกล่าวแล้ว บรรดาเอกชนที่ได้รับอนุญาตให้ใช้พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาตินั้นจะต้องยื่นคำขอเช่าที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ หรือขอใช้พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ และยังเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องนำไปประกอบการพิจารณาเรื่องต่าง ๆ อีก เช่น ฐานความผิดในการจับกุมดำเนินคดี การอนุญาตให้ทำไม้หรือเก็บหาของป่า ฯลฯ ดังนั้นเพื่อความถูกต้องและไม่เป็นปัญหาทางปฏิบัติในการจัดการสาธารณสมบัติของแผ่นดิน จึงใคร่ขอหารือดังนี้

๑. ที่ดินที่ได้มีการสงวนหวงห้ามก่อนใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ ซึ่งการสงวนหวงห้ามอาจกระทำได้โดยมีพระบรมราชโองการ ประกาศของสมุหเทศาภิบาล ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ฯลฯ จะมีผลทำให้ที่ดินที่มีการสงวนหรือหวงห้ามนั้นเป็นที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ทั้งแปลงพื้นที่ที่มีการสงวนหวงห้ามหรือไม่ อย่างไร

๒. การพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งพิจารณาเรื่องหรือเกี่ยวกับที่ดินสงวนหวงห้ามไว้ใช้ประโยชน์ในราชการ เป็นการพิจารณาเฉพาะเรื่องการสงวนหวงห้ามที่ดินที่ใช้ในทางราชการทหาร จังหวัดกาญจนบุรี ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินหวงห้ามฯ พุทธศักราช ๒๔๘๑ ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ ใช้หรือไม่ อย่างไร หรือเป็นการพิจารณาหลักเกณฑ์ที่ใช้เป็นบรรทัดฐานสำหรับการพิจารณาที่ราชพัสดุโดยทั่ว ๆ ไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๗ ได้พิจารณาข้อหารือนี้ ประกอบกับข้อเท็จจริงที่ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์(กรมป่าไม้ และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) กระทรวงการคลัง(กรมธนารักษ์) กระทรวงมหาดไทย(กรมที่ดิน) และกระทรวงอุตสาหกรรม (กรมทรัพยากรธรณี) และเอกสารที่เกี่ยวข้องแล้ว มีความเห็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การพิจารณาว่าที่ดินแปลงใดจะเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่นั้น จะต้องพิจารณาจากมาตรา ๔^๑ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งได้ให้ความหมายของที่

^๑ มาตรา ๔ ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดิน โดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

ราชพัสดุไว้ว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่า และอสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน ประเด็นเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยให้ความเห็นมาแล้วในข้อหารือของส่วนราชการต่างๆ หลายเรื่อง ซึ่งความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาในข้อหารือเหล่านั้นมีแนวทางเดียวกันมาโดยตลอดว่า ที่ดินที่ได้มีการสงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการจะมีสถานะเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ต้องพิจารณาว่าส่วนราชการได้เข้าใช้ประโยชน์หรือไม่ ถ้าได้เข้าใช้ประโยชน์แล้วที่ดินดังกล่าวก็เป็นที่ดินราชพัสดุ แต่ถ้ายังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์หรือใช้ประโยชน์บางส่วน ส่วนที่ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ก็ไม่ใช่ที่ดินราชพัสดุ แต่ยังคงมีสภาพเป็นที่รกร้างว่างเปล่าที่มีการสงวนหรือหวงห้ามต่อไป^๒ - ^๓

สำหรับข้อหารือนี้ มีข้อเท็จจริงว่า ที่ดินบริเวณบ่อถ่านศิลา อำเภอกะเนียง จังหวัดสุราษฎร์ธานี ได้มีพระบรมราชโองการของรัชกาลที่ ๖ ลงวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๔๕๕ ให้กระทรวงเกษตรธิการสงวนไว้เป็นที่หลวงพิเศษ ซึ่งในปีเดียวกันนั้น ได้มีบันทึกของอุปราชย์ปักษ์ใต้ ลงวันที่ ๕ ธันวาคม ๒๔๕๕ รับสนองพระบรมราชโองการดังกล่าว โดยอ้างสารตราพระพิรุณทร ที่ ๕/๔๖๘ ลงวันที่ ๕ ธันวาคม ๒๔๕๕ ซึ่งสั่งห้ามมิให้ผู้หนึ่งผู้ใดเข้าไปตรวจหาแร่ในที่ดินที่ได้สงวนไว้เป็นที่หลวงพิเศษตามพระบรมราชโองการ จึงเห็นได้ว่าในการมีพระบรมราชโองการสงวนที่ดินบริเวณบ่อถ่านศิลานี้ ได้มีการพบความเป็นไปได้ของที่ดินบริเวณบ่อถ่านศิลาคำว่า “ที่หลวงพิเศษ” ตามพระบรมราชโองการฉบับนี้จึงมีลักษณะพิเศษต่างกับการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าทั่วไป ทั้งนี้ เพราะการใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์ในการเหมืองแร่ นั้นมีข้อจำกัดโดยสภาพทางธรรมชาติ เนื่องจากแร่อยู่ใต้ดิน การสำรวจว่าที่ดินบริเวณหนึ่งๆ มีศักยภาพทางแร่อยู่มากน้อยหรือไม่ เพียงใด ไม่อาจดำเนินการได้ในระยะเวลาอันสั้น จึงมีความจำเป็นที่ทางราชการต้องกำหนดเขตที่ดินบริเวณที่ต้องการใช้เพื่อการเหมืองแร่ไว้ก่อน แม้จะยังไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าได้มีการใช้ที่ดินบริเวณบ่อถ่านศิลาเพื่อการสำรวจศักยภาพทางแร่ครอบคลุมทั่วบริเวณที่ได้สงวนไว้ตามพระบรมราชโองการ ก็ไม่ทำให้ที่ดินบริเวณบ่อถ่านศิลาส่วนที่ยังไม่ได้มีการสำรวจมีสถานะเป็นที่หวงห้ามที่ยังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์แต่อย่างใด ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น “ที่หลวง

(๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ดินราชพัสดุ

^๒ บันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เรื่อง การใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ในบริเวณที่ดินซึ่งมีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามเพื่อประโยชน์ในราชการของกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ

^๓ บันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เรื่อง สถานะทางกฎหมายของที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการแต่ทางราชการยังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์

พิเศษ” ตามพระบรมราชโองการดังกล่าว จึงมีลักษณะเข้าหลักเกณฑ์ของการเป็นที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ กล่าวคือ เป็นที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ข้อเท็จจริงปรากฏต่อมาว่า ที่ดินบริเวณดังกล่าวได้มีการสำรวจขึ้นทะเบียนไว้ตามประกาศของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๖๐ โดยหวงห้ามที่ดินบริเวณบ่อถ่านศิลา ในท้องที่อำเภอพุนพิน อำเภอพระแสง และกิ่งอำเภอเคียนซา อำเภอบ้านนาสารไว้ เนื้อที่ที่ประกาศหวงห้ามประมาณ ๙๐๐,๐๐๐ ไร่ ในจำนวนนี้เป็นเนื้อที่ที่อยู่ในเขตกิ่งอำเภอเคียนซาประมาณ ๓๓๖,๘๖๖ ไร่ วัตถุประสงค์ของการหวงห้ามเพื่อสงวนถ่านหิน โดยรัฐบาลในสมัยนั้นได้ทำการขุดถ่านหินไปบ้างแล้วในบริเวณที่ดินที่อยู่ในตำบลพ่วงพรมคร แต่ได้หยุดไป และต่อมาในปี ๒๕๔๒ รัฐบาลได้ทำการสำรวจอีก แต่ไม่ได้มีการดำเนินการใดๆ เกี่ยวกับการขุดถ่านหิน จนกระทั่งในปี ๒๕๔๕ ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่ตำบลเคียนซา อำเภอบ้านนาสาร จังหวัดสุราษฎร์ธานี พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการเหมืองแร่ของรัฐ ซึ่งปรากฏเหตุผลของการตราพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ว่า เป็นการหวงห้ามที่ดินต่อการหวงห้ามตามพระบรมราชโองการของรัชกาลที่ ๖ จึงต้องถือว่า ที่ดินที่ได้หวงห้ามไว้ตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวครอบคลุมพื้นที่ทั่วบริเวณที่ดินที่รัชกาลที่ ๖ ได้มีพระบรมราชโองการสงวนไว้เป็นที่หลวงพิเศษด้วย และแม้ว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ ซึ่งเป็นแม่บทของพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ได้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ แต่ก็ตาม แต่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวยังมีผลใช้บังคับอยู่โดยผลของมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งเมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงที่ได้รับฟังจากการชี้แจงของผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องประกอบกับเอกสารหลักฐานประกอบคำชี้แจงดังกล่าวแล้ว ปรากฏว่า ทางราชการได้ทำการสำรวจแหล่งถ่านหินลิกไนต์ในบริเวณที่ดินที่ได้หวงห้ามไว้ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่ตำบลเคียนซา อำเภอบ้านนาสาร จังหวัดสุราษฎร์ธานี พ.ศ. ๒๕๔๕ อย่างต่อเนื่อง กล่าวคือ มีการสำรวจในปี ๒๕๑๔ ปี ๒๕๒๕ และปี ๒๕๓๑ โดยกรมทรัพยากรธรณี นอกจากนี้ ยังปรากฏด้วยว่า ในการเข้าใช้พื้นที่ในบริเวณที่ดินที่ได้หวงห้ามไว้ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พ.ศ. ๒๕๔๕ เพื่อเป็นที่ตั้งอาคารสถานที่ราชการของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องนั้น ส่วนราชการต่างๆ ได้ขออนุญาตต่อกระทรวงการคลังในการเข้าใช้พื้นที่ในบริเวณที่ได้หวงห้ามไว้ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พ.ศ. ๒๕๔๕ รวมทั้งกรมป่าไม้เองซึ่งมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของที่ดินที่ได้หวงห้ามไว้ตามพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ ก็ได้เคยยอมรับด้วยว่า ที่ดินบริเวณที่ได้หวงห้ามไว้ตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวเป็นที่ราชพัสดุ

ข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้น จึงเป็นที่ยืนยันว่า ที่หลวงพิเศษตามที่ได้สงวนไว้ตามพระบรมราชโองการของรัชกาลที่ ๖ ยังคงมีสถานะเป็นที่ราชพัสดุอยู่ตลอดมา เพราะได้มีการนำขึ้นทะเบียน และส่วนราชการต่างๆ ได้ขอเข้าใช้ประโยชน์จากกระทรวงการคลัง มีการสำรวจทางธรณีวิทยาอย่างต่อเนื่อง ทั้งกรมทรัพยากรธรณียังมีนโยบายและแผนที่จะทำการสำรวจเพื่อหา

แหล่งถ่านหินที่มีศักยภาพเพียงพอสำหรับการทำเหมืองต่อไปตามวัตถุประสงค์ของการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินบ่อถ่านหิน

ส่วนข้อเท็จจริงที่ปรากฏต่อมาว่า ในปี ๒๕๓๖ และปี ๒๕๓๗ ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินจำนวน ๓ ฉบับ^๔ ซึ่งคลุมพื้นที่ของอำเภอเคียนซา จะครอบคลุมบริเวณที่ดินที่ได้มีการหวงห้ามไว้ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พ.ศ. ๒๕๓๕ ดังกล่าวทั้งหมดหรือไม่ เพียงใด นั้น เป็นเรื่องที่มีได้หารือมา แต่เป็นหน้าที่ของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องที่ต้องตรวจสอบต่อไปว่า โดยผลของมาตรา ๒๖ (๒)^๕ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งถือว่าพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินทั้ง ๓ ฉบับ เป็นการถอนสภาพที่ดินที่ได้มีการหวงห้ามไว้ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พ.ศ. ๒๕๓๕ นั้น จะทำให้ยังคงเหลือที่ดินราชพัสดุตามที่ได้หวงห้ามไว้ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ ดังกล่าวอยู่อีกหรือไม่ เพียงใด

ประเด็นที่สอง คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ วางระเบียบในเรื่องการให้ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกาไว้ว่า เมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นในทางกฎหมายเป็นประการใดแล้ว โดยปกติให้เป็นไปตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกานั้น และต่อมาเมื่อมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๔๓ ว่า ในกรณีที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้วินิจฉัยให้ความเห็นในเรื่องใดที่มีลักษณะเป็นระเบียบปฏิบัติราชการทั่วไป หรือจะมีผลเป็นแนวบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจขอให้เลขาธิการคณะรัฐมนตรีนำเรื่องเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาวินิจฉัยสั่งการเป็นมติ เพื่อถือเป็นแนวทางปฏิบัติราชการต่อไปได้ จากมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว จะเห็นได้ว่า เมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมายที่ส่วนราชการหารือมา ส่วน

^๔ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่ตำบลบ้านเสด็จ ตำบลพ่วงพรมคร อำเภอเคียนซา ตำบลบางสวรรค์ ตำบลไทรโสภา ตำบลไทรซิง และตำบลลิป็น อำเภอพระแสง จังหวัดสุราษฎร์ธานี ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๖ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่ตำบลตะพาน อำเภอพุนพิน ตำบลบ้านทำเนียบ อำเภอคีรีรัฐนิคม ตำบลเคียนซา ตำบลบ้านเสด็จ ตำบลอรัญคามวารี และตำบลพ่วงพรมคร อำเภอเคียนซา จังหวัดสุราษฎร์ธานี ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๖ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในท้องที่ตำบลบ้านทำเนียบ อำเภอคีรีรัฐนิคม ตำบลเขาวง อำเภอบ้านตาขุน ตำบลกรูด ตำบลตะพาน อำเภอพุนพิน ตำบลต้นยวน ตำบลคลองชะอุ่น อำเภอพนม ตำบลบ้านเสด็จ ตำบลพ่วงพรมคร อำเภอเคียนซา และตำบลบางสวรรค์ อำเภอพระแสง จังหวัดสุราษฎร์ธานี ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗

^๕ มาตรา ๒๖ เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการ เมื่อกระทรวงการคลังได้ให้ความยินยอมแล้ว ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าว โดยมิต้องดำเนินการถอนสภาพตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

ฯลฯ

ฯลฯ

ราชการนั้น จะต้องถือปฏิบัติตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา และหากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องใดที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าเป็นแนวบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการแล้ว ก็จะนำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อมีมติให้ส่วนราชการอื่น ๆ ถือเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป สำหรับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง สถานะทางกฎหมายของที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการ แต่ทางราชการยังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์นั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แจ้งให้คณะรัฐมนตรีมีมติเพื่อถือเป็นแนวทางปฏิบัติราชการ ดังนั้น ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวจึงมีผลเพียงให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับที่ดินที่สงวนหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการทหาร จังหวัดกาญจนบุรีตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินหวงห้ามฯ พุทธศักราช ๒๔๘๑ ถือปฏิบัติตามเท่านั้น

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์
(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๔๔