

K. อุดมรัตน์

ด่วนที่สุด

ที่ มท ๐๕๑๑.๓/ว ๒๕๕๒๒



กรมที่ดิน

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษา
อาคารรัฐประศาสนภักดี ถนนแจ้งวัฒนะ
แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ ๑๐๒๑๐

๕ ธันวาคม ๒๕๕๘

- เรื่อง ชักซ้อมความเข้าใจการดำเนินโครงการตามมาตรการส่งเสริมความเป็นอยู่ระดับตำบล
- เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด
- อ้างถึง ๑. ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการอนุญาตตามมาตรา ๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓
๒. ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเปลี่ยนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน จากการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อย่างหนึ่ง เป็นอีกอย่างหนึ่ง พ.ศ. ๒๕๔๓
๓. ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการถอนสภาพ การจัดขึ้นทะเบียนและการจัดทำผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๐
๔. หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๕๑๑.๓/ว ๓๓๑๒ ลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๗ เรื่อง ชักซ้อมความเข้าใจวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับทบวงการเมืองหรือส่วนราชการขอใช้ที่ดินของรัฐเพื่อประโยชน์ในราชการ

ด้วยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๕๘ เห็นชอบและอนุมัติตามที่กระทรวงการคลังเสนอมาตรการส่งเสริมความเป็นอยู่ระดับตำบล โดยมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานหลักดำเนินการส่งเสริมความเป็นอยู่ระดับตำบล (ตำบลละ ๕ ล้านบาท) ซึ่งมีโครงการเกี่ยวกับการเข้าใช้พื้นที่สาธารณประโยชน์ร่วมอยู่ด้วย

กรมที่ดินพิจารณาแล้ว เพื่อให้การดำเนินโครงการตามมาตรการดังกล่าว บรรลุตามวัตถุประสงค์และเป็นที่เรียบร้อยรวดเร็ว เหมาะสม ถูกต้องตามกฎหมาย หันต่อการแก้ไขปัญหา จึงขอชักซ้อมความเข้าใจเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติ ดังนี้

๑. กรณีกิจกรรมตามโครงการมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการปรับปรุงหรือพัฒนาที่ดิน โดยไม่กระทบต่อการใช้ประโยชน์ร่วมกันของราษฎร และราษฎรสามารถใช้ประโยชน์ที่ดินสาธารณประโยชน์ได้ดั่งเดิม ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของอำเภอหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การดำเนินการตามโครงการลักษณะดังกล่าว ก็ไม่ต้องขออนุญาตตามประมวลกฎหมายที่ดินแต่ประการใด เนื่องจากเป็นอำนาจหน้าที่ของอำเภอตามนัยมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ หรือเทศบาลตำบลตามนัยมาตรา ๕๐, ๕๑ หรือเทศบาลเมืองตามนัยมาตรา ๕๓, ๕๔ หรือเทศบาลนครตามนัยมาตรา ๕๖, ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ หรืออยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลตามนัยมาตรา ๖๗, ๖๘ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ เช่น การปรับปรุงภูมิทัศน์ การขุดลอกแหล่งน้ำเดิมที่ตื้นเขิน การปรับปรุงถนนสาธารณะเดิมให้ใช้สัญจรได้ดียิ่งขึ้น เป็นต้น

/๒. กรณีกิจกรรม...

๒. กรณีกิจกรรมตามโครงการเป็นการเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณะประโยชน์โดยไม่มีผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์ร่วมกันของราษฎร และมีการใช้ประโยชน์ในลักษณะเป็นการชั่วคราว ไม่มีการก่อสร้างหรือปลูกสร้างอาคารถาวร เมื่อดำเนินการแล้วเสร็จสามารถปรับพื้นที่กลับคืนสู่สภาพเดิมได้ การดำเนินกิจกรรมในลักษณะดังกล่าวสามารถขออนุญาตใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐได้คราวละไม่เกิน ๕ ปี ทั้งนี้เป็นไปตามมาตรา ๕ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และถือปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการอนุญาตตามมาตรา ๕ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ โดยกระทรวงมหาดไทยได้แต่งตั้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาอนุญาตตามนัยคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๓๐๘/๒๕๓๘ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๓๘

๓. กรณีกิจกรรมตามโครงการมีวัตถุประสงค์เพื่อเข้าใช้ประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งมีลักษณะการดำเนินการแตกต่างไปจากการใช้ประโยชน์ร่วมกันเดิม เช่น การถมสร้าง หรือคลองสาธารณะประโยชน์ที่ดินเขินให้เป็นทางสาธารณะประโยชน์ หรือนำที่ทำเลเสี่ยงภัยมาพัฒนาเป็นสวนสาธารณะประโยชน์ สามารถดำเนินการได้ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการเปลี่ยนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน จากการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อย่างหนึ่ง เป็นอีกอย่างหนึ่ง พ.ศ. ๒๕๔๓

๔. กรณีกิจกรรมตามโครงการเป็นการใช้ประโยชน์ในที่ดินซึ่งมีลักษณะการก่อสร้างหรือปลูกสร้างอาคารถาวรจะต้องดำเนินการขออนุญาตสภาพที่ดิน ตามมาตรา ๘ วรรคสอง (๑) โดยดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการถอนสภาพ การจัดขึ้นทะเบียนและการจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งหากทบวงการเมืองมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐก่อนที่การดำเนินการถอนสภาพตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวจะแล้วเสร็จ ก็สามารถยื่นคำขออนุญาตใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเป็นการชั่วคราวได้ ตามมาตรา ๕ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการอนุญาตตามมาตรา ๕ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ประกอบกับหนังสือกระทรวงมหาดไทยด่วนที่สุด ที่ มท ๐๕๓๑.๙/ว ๓๓๑๒ ลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๔๗

เนื่องจากเป็นโครงการเร่งด่วนตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๕๘ ซึ่งต้องเร่งรัดดำเนินการเสนอรายละเอียดโครงการตามมาตรการดังกล่าว จึงขอให้สั่งเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดให้คำแนะนำและสนับสนุนการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าว รวมทั้งหากมีกรณีที่ต้องมีการรังวัดที่ดินก็ขอให้เร่งรัดและสนับสนุนในการรังวัดที่ดินด้วย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ และถือปฏิบัติต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายอนันต์ ชีธาพวงศ์)

อธิบดีกรมที่ดิน

สำนักจัดการที่ดินของรัฐ
โทร. ๐ ๒๑๔๑ ๕๘๔๑-๔๒
โทรสาร ๐ ๒๑๔๓ ๙๑๐๗

บันทึก

เรื่อง อำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษา “หนองหาน” จังหวัดสกลนคร

กรมที่ดินได้มีหนังสือด่วนมาก ที่ มท ๐๗๑๑/๒๒๖๐๙ ลงวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๓๒ ถึง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ด้วยจังหวัดสกลนครได้ส่งเรื่องหารือกรณี สำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคที่ ๗ (หนองคาย) ขอให้จังหวัดพิจารณาทบทวนถึงสถานภาพความรับผิดชอบในการดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ “หนองหาน” ว่าเป็นของหน่วยงานใด ในชั้นแรกนั้นจังหวัดเห็นว่าหนองหานอยู่ในความรับผิดชอบของกรมประมงเพราะสถานี่ประมงน้ำจืด สกลนครเป็นผู้ใช้ในกิจการประมง ต่อมาสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคที่ ๗ (หนองคาย) ได้ทักท้วงว่า “หนองหาน” เป็นหนองน้ำสาธารณประโยชน์ซึ่งประชาชนใช้ร่วมกัน น่าจะต้องอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของกรมเจ้าท่าตามมาตรา ๑๑๗ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๐ จังหวัดพิจารณา ทบทวนแล้วเห็นว่า กรมประมงมีหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๔๙๐ เพียงควบคุม การประมงหรือจับสัตว์น้ำเท่านั้น ส่วนอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ สาธารณประโยชน์แห่งนี้ตกแก่นายอำเภอเมืองสกลนครตามมาตรา ๑๑๗ แห่งพระราชบัญญัติ ลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช ๒๔๕๗ และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษา ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๑๕ ข้อ ๕ (๑) ซึ่งแตกต่างจากความเห็นของ สำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคที่ ๗ (หนองคาย) จึงส่งเรื่องให้กรมที่ดินประสานงานกับกรมเจ้าท่าและ กรมประมงเพื่อพิจารณาชี้ขาดให้ยุติว่า หน่วยงานใดจะเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบที่สาธารณประโยชน์ “หนองหาน”

กรมที่ดินพิจารณาแล้วปรากฏข้อเท็จจริงดังนี้

๑. ที่ดินในบริเวณ “หนองหาน” ปรากฏว่า得有พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองสกลนคร จังหวัดสกลนคร พุทธศักราช ๒๔๔๔ กำหนดเป็นที่หวงห้ามไว้ โดยมาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวกำหนดให้หวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าใน เขตตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกานี้ไว้เพื่อประโยชน์ในการบำรุงรักษาพันธุ์สัตว์น้ำ และห้ามมิให้ ผู้ใดเข้าหักร้าง จัดทำ หรือปลูกสร้างด้วยประการใด ๆ ในที่ดินนั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็น หนังสือจากเจ้าหน้าที่

๒. กรมที่ดินได้ประสานงานขอความเห็นกรณีดังกล่าวจากกรมเจ้าท่า กรมประมง และกรมการปกครองแล้ว ได้รับแจ้งผลการพิจารณาดังนี้

๒.๑ กรมประมงเห็นว่า ตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๔๙๐ กรม ประมงมีอำนาจในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณประโยชน์ “หนองหาน” ซึ่งเป็นที่ จับสัตว์น้ำตามกฎหมายประมงด้วยเฉพาะกรณีเพื่อประโยชน์ในการทำประมง การอนุรักษ์สัตว์น้ำ และที่จับสัตว์น้ำเท่านั้น ส่วนอำนาจในการดูแลรักษา คุ้มครอง ป้องกันในกรณีอื่นนอกจากนี้กรม

ประมงไม่มีอำนาจแต่อย่างใด

๒.๒ กรมเจ้าท่าเห็นว่า อำนาจในการดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ “หนองหาน” เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมเจ้าท่าเนื่องจากอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอตามมาตรา ๑๑๗ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช ๒๔๕๗ ได้ถูกลบล้างโดยมาตรา ๑๑๗ มาตรา ๑๑๘ และมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๐ ลงวันที่ ๑๘ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๗) ได้ให้ความเห็นไว้ และเนื่องจากอำนาจของกรมเจ้าท่าครอบคลุมตลอดทั้งแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ และทะเลภายในอันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ฉะนั้น จึงรวมไปถึง “หนองหาน” ด้วย

๒.๓ กรรมการปกครองเห็นว่า พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช ๒๔๕๗ เป็นพระบรมราชโองการมีมาก่อนประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติการประมงฯ และประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๐ฯ ใช้บังคับ ไม่เคยปรากฏว่าอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๑๗ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช ๒๔๕๗ ถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกโดยกฎหมายอื่นอย่างชัดแจ้ง เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า “หนองหาน” เป็นหนองน้ำสาธารณประโยชน์ที่ประชาชนใช้ร่วมกัน กรมการอำเภอจึงยังคงมี “อำนาจทั่วไป” ในการดูแลรักษา โดยอยู่ในฐานะเป็นเจ้าของหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้แทนของรัฐบาลในส่วนภูมิภาค ส่วนกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ มีฐานะเป็นทบวงการเมือง มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ในที่ดินของรัฐเช่นกัน โดยมีกฎหมายต่าง ๆ กำหนดไว้หลายฉบับซึ่งล้วนแต่กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ให้แก่อธิบดีและเจ้าท่าซึ่งเป็นหัวหน้าหน่วยงานที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล อาจโอนหรือมอบอำนาจต่อไปให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ จึงน่าจะไม่ใช่ขัดต่ออำนาจหน้าที่ทั่วไปของนายอำเภอ

โดยที่ความเห็นของหน่วยงานดังกล่าวยังแตกต่างกันอยู่ จึงยังไม่อาจวินิจฉัยได้ว่า “หนองหาน” เป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทใด และหน่วยงานใดจะเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาตลอดจนอนุญาตให้ผู้ใดเข้ากระทำด้วยประการใด ๆ ในบริเวณดังกล่าว และเนื่องจากปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมาย กรมที่ดินจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาวินิจฉัยเพื่อความถูกต้องในทางปฏิบัติต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดินและกรมการปกครอง) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมประมง) กระทรวงคมนาคม (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมเจ้าท่า) และกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) แล้วมีความเห็นว่า ที่ดินบริเวณ “หนองหาน” จังหวัดสกลนครนี้เป็นที่ดินที่อยู่ในบริเวณที่กำหนดให้เป็นที่ดินหวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองสกลนคร จังหวัดสกลนคร

พุทธศักราช ๒๔๔๔ ซึ่งออกตามมาตรา ๕^๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ โดยในมาตรา ๔^๒ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวกำหนดให้หวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าในเขตตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกานี้ (ซึ่งเป็นที่ดินบริเวณ “หนองหาน” จังหวัดสกลนคร) เป็นเขตหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ในการบำรุงพันธุ์สัตว์น้ำ และห้ามมิให้ผู้ใดเข้าหักร้าง จัดทำ หรือปลูกสร้างด้วยประการใด ๆ ในที่ดินนั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่คือ “ข้าหลวงประจำจังหวัดสกลนคร” ตามนัยมาตรา ๓^๓ แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ซึ่งจากวัตถุประสงค์ของการหวงห้ามที่ดินบริเวณนี้ จะเห็นได้ว่า การบำรุงพันธุ์สัตว์น้ำนั้นย่อมเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยทั่วไปในการประกอบกิจการประมงต่อไป และตามข้อเท็จจริงก็ปรากฏจากคำชี้แจงของผู้แทนกรมประมงด้วยว่าประชาชนได้เข้าไปทำการประมงในบริเวณ “หนองหาน” นี้มาโดยตลอดซึ่งทางราชการมิได้หวงห้ามแต่อย่างใด นอกจากนี้ พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวก็มีได้มีข้อความตอนใดที่จะแสดงให้เห็นว่าต้องการหวงห้ามที่ดินบริเวณนี้ไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ การที่มีข้อห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการบางอย่างไว้ก็เพียงเพื่อวัตถุประสงค์ในการรักษาสภาพการเป็นที่บำรุงพันธุ์สัตว์น้ำให้คงอยู่ตลอดไป ฉะนั้น การสงวนหวงห้ามที่ดินบริเวณ “หนองหาน” ตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว จึงเป็นการสงวนหวงห้ามที่ดินไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองได้ใช้ร่วมกัน และเมื่อยังมีได้ถูกถอนสภาพหรือโอนไปใช้เพื่อการอื่นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติของกฎหมาย ที่ดินบริเวณนี้ก็ยังคงเป็น

^๑ พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘

มาตรา ๕ การหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าให้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกาและประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ในพระราชกฤษฎีกานั้นให้ระบุ

- (๑) ความประสงค์ที่หวงห้าม
- (๒) เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการหวงห้าม
- (๓) ที่ดินซึ่งกำหนดว่าต้องหวงห้าม

ให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินดังกล่าวแล้วติดไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกาแผนที่ที่กล่าวนี้ให้ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชกฤษฎีกา แต่ในกรณีหวงห้ามที่ดินริมทางหลวงนั้นจะกำหนดเขตที่ดินซึ่งหวงห้ามนับจากเส้นกลางทางหลวงออกไปเป็นระยะทางตั้งจะใดกำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาก็ได้

^๒ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองสกลนคร จังหวัดสกลนคร พุทธศักราช ๒๔๔๔

มาตรา ๔ ให้หวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าในเขตตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกานี้ไว้เพื่อประโยชน์ในการบำรุงพันธุ์สัตว์น้ำ

ห้ามมิให้ผู้ใดเข้าหักร้าง จัดทำ หรือปลูกสร้างด้วยประการใด ๆ ในที่ดินนั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่

^๓ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองสกลนคร จังหวัดสกลนคร พุทธศักราช ๒๔๔๔

มาตรา ๓ ให้ข้าหลวงประจำจังหวัดสกลนครเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการหวงห้ามที่ดินตามพระราชกฤษฎีกานี้

สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒)^๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

เมื่อที่ดินบริเวณ “หนองหาน” นี้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และทางราชการได้สงวนหวงห้ามไว้โดยกำหนดวัตถุประสงค์เป็นพิเศษให้ใช้เป็นที่บำรุงพันธุ์สัตว์น้ำเท่านั้น การดำเนินการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้

ประโยชน์ในที่ดินบริเวณ “หนองหาน” นี้จึงต้องกระทำไปเพื่อการส่งเสริมหรือรักษาบริเวณนี้ให้คงสภาพเป็นสถานที่สำหรับการบำรุงพันธุ์สัตว์น้ำอันจะเป็นประโยชน์แก่กิจการประมงต่อไป ทั้งนี้ ในการดำเนินการดังกล่าวย่อมจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๔๙๐ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติและการดูแลรักษาบริเวณที่มีการจัดไว้เพื่อประโยชน์แก่การทำการประมงรวมทั้งการบำรุงพันธุ์สัตว์น้ำไว้โดยเฉพาะแล้ว และโดยที่ข้อเท็จจริงก็ปรากฏว่า กรมประมงได้ดำเนินการสร้างคันกันน้ำเพื่อให้บริเวณ “หนองหาน” สามารถกักเก็บน้ำได้ในปริมาณที่มากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ตามธรรมชาติ และเข้าดำเนินการเกี่ยวกับการบำรุงพันธุ์สัตว์น้ำตามอำนาจหน้าที่ของกรมประมงในบริเวณดังกล่าวมาแต่ต้น กรมประมงจึงมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาบริเวณ “หนองหาน” ให้เป็นที่สำหรับการบำรุงพันธุ์สัตว์น้ำตามวัตถุประสงค์ของการสงวนหวงห้ามดังกล่าวข้างต้นภายใต้ขอบเขตความรับผิดชอบที่พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๔๙๐ ได้บัญญัติไว้ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๑๗^๕ มาตรา ๑๒๑^๖ และมาตรา ๑๒๒^๗

^๔ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นรวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงพยาบาล สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อารุญยุทธภัณฑ์

^๕ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช ๒๔๕๗

มาตรา ๑๑๗ ห้วย คลอง และลำน้ำต่าง ๆ ย่อมเป็นของที่รัฐบาลปกครองรักษา เป็นหน้าที่ของกรมการอำเภอจะต้องตรวจตราอย่าให้เสียและอย่าให้ผู้ใดทำให้เสียสาธารณประโยชน์ ถ้าจะต้องซ่อมแซม ตกแต่งให้กรมการอำเภอเรียกราษฎรช่วยกันทำอย่างกับปิดน้ำนั้น

^๖ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช ๒๔๕๗

มาตรา ๑๒๑ ที่น้ำอันเป็นที่รักษาพันธุ์สัตว์น้ำเป็นหน้าที่ของกรมการอำเภอที่จะตรวจตรารักษาป้องกันมิให้พืชพันธุ์สัตว์น้ำสูญไป

^๗ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช ๒๔๕๗

มาตรา ๑๒๒ ที่อันเป็นสาธารณประโยชน์ คือ ที่เลี้ยงปลุกสัตว์ที่จัดไว้สำหรับราษฎรไปรวมเลี้ยงด้วยกัน เป็นต้น ตลอดจนถนนหนทางและที่อย่างอื่นซึ่งเป็นของกลางให้ราษฎรใช้ได้ด้วยกัน เป็นหน้าที่ของกรมการอำเภอจะต้องคอยตรวจตรารักษาอย่าให้ผู้ใดเกี่ยวกันเอาไปเป็นอาณาประโยชน์แต่เฉพาะตัว

ประกอบกับข้อ ๕๗^๔ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ได้บัญญัติให้นายอำเภอมีหน้าที่ตรวจตราดูแลรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดินให้คงสภาพตามวัตถุประสงค์ที่ทางราชการได้หวงห้ามไว้มิให้เสียสาธารณประโยชน์ และมีให้ผู้ใดนำไปใช้ประโยชน์เฉพาะตัว เมื่อเป็นเช่นนี้นายอำเภอแห่งท้องที่นั้นจึงยังคงมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปที่จะดูแลรักษาที่ดินบริเวณ “หนองหาน” นี้อยู่ด้วยเท่าที่ไม่ขัดต่ออำนาจหน้าที่โดยเฉพาะของกรมประมงตามพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๕๙๐ ฉะนั้นอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดินบริเวณ “หนองหาน” จึงเป็นทั้งของกรมประมงและนายอำเภอแห่งท้องที่ซึ่งต่างก็มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการดูแลรักษาด้วยกันตามขอบเขตและตามความมุ่งหมายของบทบัญญัติของกฎหมายที่แต่ละหน่วยงานรับผิดชอบอยู่ แต่ทั้งนี้ อำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดินบริเวณ “หนองหาน” ของหน่วยงานดังกล่าวจะต้องเป็นการดำเนินการไปเพื่อปกป้องรักษาสภาพการใช้ที่ดินบริเวณนี้เพื่อการบำรุงพันธุ์สัตว์น้ำหรือเป็นการกระทำที่มุ่งหมายให้เกิดประโยชน์ร่วมกันของประชาชนตามขอบเขตของวัตถุประสงค์ในการสงวนหวงห้ามที่ดินบริเวณนี้ไว้เท่านั้นโดยไม่อาจอนุญาตให้บุคคลใด ๆ เข้าไปกระทำการใด ๆ เพื่อใช้ประโยชน์ในที่ดินบริเวณนี้เป็นประการอื่นที่แตกต่างไปจากวัตถุประสงค์ของการสงวนหวงห้ามไว้ หรือเป็นการขัดขวางต่อสภาพการใช้ประโยชน์ร่วมกันของประชาชนได้แต่อย่างใด

สำหรับกรณีของกรมเจ้าทำนนั้นมาตรา ๑๑๗^๕ และมาตรา ๑๑๙^๖ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช ๒๔๕๖ บัญญัติให้กรมเจ้าทำนเป็นผู้ดูแลรักษาทางน้ำและแหล่งน้ำต่าง ๆ ทั้งนี้ เพื่อควบคุมดูแลกิจการใด ๆ ที่เกี่ยวกับทางน้ำให้เป็นไปตาม

^๔ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕

ข้อ ๕๗ ในอำเภอหนึ่งมีนายอำเภอคนหนึ่งเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการในอำเภอและรับผิดชอบงานบริหารราชการของอำเภอ

นายอำเภอสังกัดกระทรวงมหาดไทย

บรรดาอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกรมการอำเภอหรือนายอำเภอซึ่งกฎหมายกำหนดให้กรมการอำเภอและนายอำเภอมีอยู่ ให้โอนไปเป็นอำนาจและหน้าที่ของนายอำเภอ

^๕ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช ๒๔๕๖

มาตรา ๑๑๗ ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งใดล่วงล้ำเข้าไปเหนือน้ำ ในน้ำ และได้น้ำของแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบอันเป็นทางสัญจรของประชาชน หรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าทำน

^๖ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช ๒๔๕๖

มาตรา ๑๑๙ ห้ามมิให้ผู้ใดเท ทิ้งหิน กรวด ทราย ดิน โคลน อับเฉา สิ่งของหรือสิ่งปฏิกูลใด ๆ รวมทั้งน้ำมันและเคมีภัณฑ์ลงในแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบอันเป็นทางสัญจรของประชาชน หรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทยอันจะเป็นเหตุให้เกิดการตื้นเขิน หรือตกตะกอน หรือทำให้แม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบอันเป็นทางสัญจรของประชาชน หรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทยสกปรกเป็นพิษต่อสิ่งมีชีวิต หรือเป็นอันตรายแก่การเดินเรือ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าทำน ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาท และต้องชดใช้เงินค่าใช้จ่ายที่เจ้าทำนต้องเสียในการขจัดสิ่งเหล่านั้นด้วย

เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช ๒๔๕๖ แต่เมื่อบริเวณ “หนองหาน” เป็นที่สงวนหวงห้ามที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการบำรุงพันธุ์สัตว์น้ำโดยเฉพาะโดยมีการกำหนดขอบเขตของบริเวณนี้ไว้แน่นอน ประกอบกับในขณะนี้ยังไม่มีข้อเท็จจริงปรากฏว่าได้มีการใช้บริเวณ “หนองหาน” ในกิจการที่จะต้องอยู่ในความรับผิดชอบของกรมเจ้าท่า ฉะนั้น กรมเจ้าท่าจึงไม่มีภาระหน้าที่ในการดูแลรักษาบริเวณ “หนองหาน” ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช ๒๔๕๖

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๓๓