

บันทึก

เรื่อง การตีความในมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
(กรณีที่ดินราชพัสดุ จังหวัดอุดรธานี)

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้แจ้งไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยหนังสือที่ สร.๐๔๐๓/๑๑๘๙๙ ลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๑๒ ความว่า กระทรวงการคลังขอให้ คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาว่า ที่ดินราชพัสดุแปลงหมายเลขที่ ๗๑๕๗ ซึ่งใช้เป็นที่ปลูกสร้าง บ้านพักครูโรงเรียนจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมาย แพ่งและพาณิชย์หรือไม่ โดยปรากฏข้อเท็จจริง ดังนี้

เดิมสรรพากรมณฑลอุดรนำส่งที่ดินในจังหวัดอุดรธานีแปลงหนึ่งขึ้นทะเบียนราช พสดุโดยหนังสือที่ ๑๒/๘๙๗ ลงวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๔๗๑ โดยชี้แจงว่าซื้อมาจากนายขำ โยทวี จิตร เพื่อเป็นที่พักครูโรงเรียน และกระทรวงพระคลังมหาสมบัติได้นำขึ้นทะเบียนราชพัสดุตาม หนังสือที่ ๓๘/๑๘๘๙ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๔๗๓ เป็นทะเบียนราชพัสดุที่ ๗๑๕๗ ต่อมาเมื่อ พ.ศ. ๒๕๐๙ กรมธนารักษ์ได้ส่งช่างไปสำรวจตรวจสอบที่ดินแปลงดังกล่าวแล้ว ปรากฏว่ามี ราษฎรบุกรุกอยู่ ๓ ราย คือ

๑. นายเจน ริยะสุ บุกรุกเนื้อที่ ๒ ไร่ ๓ งาน ๖๓ ตารางวา
๒. นายเอื้อ จันทรวงศ์ บุกรุกเนื้อที่ ๑ งาน
๓. นางอำไพ แสงชัยยะ บุกรุกเนื้อที่ ๙๙ ตารางวา

และกำลังยื่นขอรังวัดแบ่งแยกที่ดิน กรมธนารักษ์จึงได้เสนอกระทรวงการคลังพิจารณาอย่าได้ กระทรวงการคลังได้มีหนังสืออย่าได้การทํานิติกรรมที่ดินที่ราษฎรทั้งสามรายบุกรุก สำหรับนาย นายเจน ริยะสุ ได้ยื่นฟ้องกระทรวงการคลังเป็นจำเลยต่อศาลจังหวัดอุดรธานี ขอให้ศาลพิพากษาให้ กระทรวงการคลังเพิกถอนคำสั่งอย่าได้การแบ่งแยกและทํานิติกรรมของโจทก์ และให้พิพากษาว่า คำสั่งอย่าได้เป็นคำสั่งที่มีชอบด้วยกฎหมาย กระทรวงการคลังได้สั่งให้จังหวัดอุดรธานีส่งเรื่องให้ อัยการจังหวัดอุดรธานีแก้ฟ้องต่อศาลจังหวัดอุดรธานี และต่อมามีกรมธนารักษ์ได้มีหนังสือหาหรือไป ทางกรมอัยการว่าควรจะดำเนินคดีนี้อย่างไรต่อไป หากจะดำเนินคดีต่อไปมีทางที่จะเกิดความ เสียหายแก่ทางราชการในภายหน้าหรือไม่ กล่าวคือการคัดค้านการทํานิติกรรมของ กระทรวงการคลังจะเป็นการละเมิดอันเป็นเหตุให้กระทรวงการคลังถูกฟ้องเรียกค่าเสียหายในภาย หน้าที่หรือไม่ กรมอัยการได้มีหนังสือตอบข้อหาหรือว่า ที่ดินราชพัสดุแปลงหมายเลขที่ ๗๑๕๗ ใช้ เป็นที่ปลูกสร้างบ้านพักครูโรงเรียน จึงเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่ใช้ในราชการโดยเฉพาะเท่านั้น หาใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่

กระทรวงการคลังพิจารณาเห็นว่า ที่ดินราชพัสดุที่ใช้เป็นที่ตั้งบ้านพักครูโรงเรียน น่าจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามนัยมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและ

พาณิชย์ เพราะที่ดินที่ตั้งบ้านพักครูโรงเรียน เป็นที่ดินที่รัฐบาลใช้เพื่อประโยชน์แก่ข้าราชการที่ปฏิบัติราชการในจังหวัดต่าง ๆ และเป็นการใช้เพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เกิดประโยชน์แก่สาธารณชน จึงน่าจะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น ป้อม โรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธ ยุทธภัณฑ์ ฯลฯ แต่โดยที่ความเห็นของกระทรวงการคลังแตกต่างจากความเห็นของกรมอัยการและเป็นปัญหาสำคัญ กระทรวงการคลังจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาตีความเพื่อเป็นบรรทัดฐานต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหาเรื่องดังกล่าว โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลังและผู้แทนกระทรวงมหาดไทยเข้าร่วมชี้แจงข้อเท็จจริงด้วยแล้วมีความเห็นว่า

เมื่อพิจารณามาตรา ๑๓๐๔^๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว จะพึงเห็นได้ว่ากฎหมายได้บัญญัติวางเกณฑ์ลักษณะของทรัพย์สินที่จะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไว้ ๒ ประการ คือ

(ก) เป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ไม่ว่าจะเป็นชนิดใด ๆ สหหาริมทรัพย์หรืออสังหาริมทรัพย์และ

(ข) ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน

ทรัพย์สินของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ต่างกับทรัพย์สินของแผ่นดินที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน คือทรัพย์สินที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันหมายถึงทรัพย์สินของแผ่นดินซึ่งเป็นประโยชน์ของพลเมืองโดยตรง อันประชาชนทั่วไปมีสิทธิใช้สอยร่วมกันได้ เช่น ที่ชายตลิ่งทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ฯลฯ ส่วนทรัพย์สินที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หมายถึงทรัพย์สินของแผ่นดินซึ่งทางราชการสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เช่น ป้อม โรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธ ยุทธภัณฑ์ ฯลฯ

ข้อที่พึงสังเกตก็คือ ทรัพย์สินของแผ่นดินที่จะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้นั้นต้องประกอบด้วยลักษณะดังกล่าวไว้ใน (ก) และ (ข) ถ้ามีลักษณะแต่เพียงอย่างเดียวแล้วทรัพย์สินนั้นยังหาเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่ เช่น ถ้าเป็นแต่เพียงทรัพย์สินของแผ่นดิน แต่ไม่ได้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้ เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ทรัพย์สินนั้นยังหาเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่ คงเป็นแต่เพียงทรัพย์สินของแผ่นดินเท่านั้น ซึ่งมีผลแต่เพียงว่ากฎหมาย

^๑ มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดิน รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่าชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อม และโรงทหารสำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธ ยุทธภัณฑ์

ห้ามมิให้ยึดตั้งปรากฏในมาตรา ๑๓๐๗^๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สำหรับมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพียงแต่ยกตัวอย่างของทรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะเท่านั้น ทรัพย์สินอื่นอาจเข้าอยู่ในข่ายของมาตรา ๑๓๐๔ (๓) อีกได้ เช่น คำพิพากษาฎีกาที่ ๑๖๔๘/๒๕๑๐ วินิจฉัยว่า โรงเรียนประชาบาลประเภทประถมศึกษาที่นายอำเภอตั้งและดำรงอยู่ด้วยเงินของประชาชนและเงินของการประถมศึกษาในงบประมาณแผ่นดิน ปลุกอยู่บนที่ดินซึ่งจัดซื้อเพื่อปลูกสร้างโรงเรียนและใช้ประโยชน์เกี่ยวกับกิจการของโรงเรียน ย่อมเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินและคำพิพากษาฎีกาที่ ๔๒๖ - ๔๒๗/๒๕๐๙ วินิจฉัยว่า สนามบินที่ใช้ในราชการกองทัพอากาศเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

ทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น ไม่จำเป็นต้องขึ้นทะเบียนว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเสมอไป เพราะทรัพย์สินของแผ่นดินที่จะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ขึ้นขึ้นอยู่กับสภาพของทรัพย์สินนั้นเองว่าได้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันหรือไม่ (คำพิพากษาฎีกาที่ ๔๙๒/๒๕๐๒)

ที่ดินราชพัสดุนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๖) ได้เคยให้ความเห็นไว้ว่าเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินอย่างหนึ่ง (บันทึกเรื่องการขายที่ดินและสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ สร.๐๘๐๒/๕๑๒๗ ลงวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๐๙) แต่จะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่นั้นก็สุดแต่ว่าที่ดินราชพัสดุนั้น ได้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันหรือไม่ เช่น ถ้าที่ดินราชพัสดุได้นำไปให้เอกชนเช่าปลูกบ้านอยู่อาศัยหรือให้เช่าทำการค้า ที่ดินราชพัสดุนั้นย่อมเป็นเพียงทรัพย์สินของแผ่นดินเท่านั้น

แต่อย่างไรก็ตาม หากที่ดินราชพัสดุใดได้เคยใช้ปลูกสร้างสำนักราชการบ้านเมืองหรือกระทรวง ทบวง กรม มาแล้ว แม้ต่อมาจะได้เลิกใช้สำนักราชการบ้านเมืองนั้นแล้ว หากต่อมาได้มีการใช้ปลูกสำนักราชการบ้านเมืองอีกแม้จะปลูกบ้านพักข้าราชการด้วย ก็หาทำให้ที่ดินราชพัสดุนั้นสิ้นสภาพจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่ ดังเช่นคำพิพากษาฎีกาที่ ๘๒๔-๘๒๕ ซึ่งวินิจฉัยว่าที่ราชพัสดุซึ่งเคยใช้เป็นที่ปลูกสร้างโรงฆ่าสัตว์ของอำเภอแต่เลิกไป ปัจจุบันใช้เป็นที่ปลูกบ้านพักนายอำเภอและโรงเก็บรถดับเพลิง ย่อมเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ โดยใช้เป็นที่ปลูกสำนักราชการบ้านเมืองอันราชการใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ จึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

สำหรับกรณีที่เป็นปัญหาเรื่องนี้ว่าที่ดินราชพัสดุที่ปลูกบ้านพักครูโรงเรียนนั้นจะถือว่าได้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือไม่ เห็นว่าไม่อาจเป็นไปได้ เพราะบ้านพักครูโรงเรียนย่อมใช้เพื่อประโยชน์แก่ครูโดยเฉพาะเท่านั้น หาเป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนดังเช่นสำนักราชการบ้านเมืองไม่ ที่ดินราชพัสดุที่ใช้เป็นที่ตั้งบ้านพักครูโรงเรียนจึงไม่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

^๒ มาตรา ๑๓๐๗ ท่านห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดิน ไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่

(ลงชื่อ) ทวี ฤกษ์จำนง

(นายทวี ฤกษ์จำนง)

รองเลขาธิการ ฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๖๒