

บันทึก

เรื่อง การออกหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ
(ปัญหามาตรา ๘ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดินและ
มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘)

กระทรวงการคลังได้มีหนังสือ ที่ กค.๐๔๐๓/๒๕๑๓๔ ลงวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๖๐ ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายของ กระทรวงการคลังที่กรมธนารักษ์และกรมที่ดิน มีความเห็นขัดแย้งกันอยู่ว่า การออกหนังสือสำคัญ สำหรับที่ดินประเภทที่เป็นทรัพย์สินของรัฐบาลอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น ควรจะ ออกเป็นโฉนดหรือหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง โดยมีข้อเท็จจริงว่า โดยที่มาตรา ๕ แห่ง พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้กำหนดให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราช พสดุ และประมวลกฎหมายที่ดินได้กำหนดให้โฉนดที่ดินเป็นหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน กรมธนารักษ์จึงมีความเห็นว่า การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ราชพัสดุทุกประเภท ไม่ว่าที่ราช พสุذنนั้น จะมีลักษณะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา ควร จะต้องออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินโดยออกเป็นโฉนดที่ดินให้ แต่เมื่อได้ติดต่อหารือขอให้กรม ที่ดินออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ราชพัสดุดังกล่าว กรมที่ดินมีความเห็นว่าที่ราชพัสดุประเภทที่มี ลักษณะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น กรมที่ดินจะออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินโดย ออกเป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ตามมาตรา ๘ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดินเท่านั้น กรม ที่ดินไม่มีสิทธิที่จะออกโฉนดที่ดินให้ได้ แต่อาจออกโฉนดที่ดินหรือ น.ส.๓ ให้สำหรับที่ราชพัสดุ ประเภทที่มีลักษณะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาได้

กรมธนารักษ์ไม่เห็นด้วยกับความเห็นของกรมที่ดิน และมีความเห็นเพิ่มเติมว่า หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเป็นเพียงหนังสือสำคัญที่กรมที่ดินออกให้เพื่อแสดงเขตที่ดินไว้เป็น หลักฐานเท่านั้น มิได้แสดงถึงกรรมสิทธิ์ในที่ดินแต่อย่างใด ที่ราชพัสดุนี้เป็นทรัพย์สินของรัฐบาล ประเภทอสังหาริมทรัพย์แตกต่างไปจากที่ดินของรัฐ ซึ่งเป็นที่รกร้างว่างเปล่ามิได้เป็นของผู้ใด จนกว่าจะได้ดำเนินการให้มีกรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือยังคงเป็นของรัฐเพื่อให้เป็น ของกลางที่ประชาชนจะใช้ประโยชน์ร่วมกันได้ ตามความในพระราชบัญญัติกฎหมายลักษณะ ปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นกฎหมาย พิเศษว่าด้วยทรัพย์สินอันเป็นอสังหาริมทรัพย์ของรัฐบาล แตกต่างไปจากกฎหมายว่าด้วยที่ดิน ทั่ว ๆ ไป ถ้าจะออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ราชพัสดุเป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแล้ว ก็จะขัด กับพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่กำหนดให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ ราชพัสดุ และขัดกับมาตรา ๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๙๗

กระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเห็นว่า ปัญหาข้อโต้แย้งดังกล่าวเป็นปัญหาข้อ กฎหมายสำคัญที่ควรได้รับการวินิจฉัยจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อถือเป็นแนวทาง

ปฏิบัติต่อไป

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหาเรื่องนี้ โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงด้วยแล้ว มีความเห็นว่า บทบัญญัติในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ กำหนดว่า “ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดินดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ฯลฯ

ฯลฯ”

ซึ่งเมื่อพิจารณาประกอบกับมาตรา ๑๓๐๔^๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว ย่อมเห็นได้ว่า ที่ราชพัสดุนั้น หมายความว่าอสังหาริมทรัพย์ของรัฐซึ่งเป็นที่ตั้งที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาและทรัพย์สินของแผ่นดินชนิดที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๓) คือทรัพย์สินซึ่งใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะด้วย

โดยที่ประมวลกฎหมายที่ดินได้กำหนดไว้ในมาตรา ๘ ตรี วรรคหนึ่งว่า “ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ อธิบดีอาจจัดให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเพื่อแสดงเขตไว้เป็นหลักฐาน” และมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ ได้กำหนดไว้ว่า “ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ” และในวรรคสองกำหนดว่า “บรรดาที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรมใดได้มาโดยการเวนคืน หรือการแลกเปลี่ยน หรือโดยประการอื่น ให้กระทรวงการคลังเข้าถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุนั้น ฯลฯ” โดยมีได้กำหนดให้ต้องมีหลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์แต่อย่างใด จึงย่อมเป็นที่เห็นได้ชัดว่า กระทรวงการคลังมีอำนาจถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุทุกประเภทได้ โดยไม่จำเป็นต้องมีโฉนดที่ดินเป็นหลักฐานการแสดงกรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ส่วนการพิจารณาออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ราชพัสดุที่มีลักษณะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นทรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะนั้น ประมวล

^๑ มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธภัณฑ์

กฎหมายที่ดินเพีย่งแต่กำหนดว่า อธิบดีกรมที่ดินอาจออกเป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ก็ได้ แต่มิได้ห้ามการออกเป็นหนังสือสำคัญประเภทอื่นด้วย ดังนั้นสำหรับที่ราชพัสดุดตามที่เป็นปัญหานี้ อธิบดีกรมที่ดินจึงอาจพิจารณาออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินประเภทใดให้ก็ได้แล้วแต่จะเห็นสมควรเพื่อประโยชน์ของทางราชการ

(ลงชื่อ) ส. โหตระกิตย์

(นายสมภพ หตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤศจิกายน ๒๕๒๐