

บันทึก

เรื่อง การตีความในปัญหาข้อกฎหมายตามมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน
(กรณีที่ดินตำบลแสนสุข อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี)

สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือด่วนมาก ที่ สร.๐๔๐๓/๖๗๑๑ ลงวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๖๔ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาตีความในปัญหาข้อกฎหมายตามที่กระทรวงการคลังเสนอขอให้พิจารณาว่า กระทรวงการคลังได้ครอบครองที่ดินที่ตำบลแสนสุข อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี มาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๘๖ โดยปรากฏว่าที่ดินแปลงนี้ทางราชการได้ประกาศสงวนไว้เพื่อใช้ประโยชน์เป็นที่เลี้ยงสัตว์มาแต่เดิม ครั้นเมื่อกระทรวงการคลังจะสำรวจที่ดินขึ้นทะเบียนราชพัสดุ มีปัญหาว่าจะต้องตราพระราชกฤษฎีกาก่อนสภาพที่ดินตามมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินหรือไม่ กระทรวงการคลังมีความเห็นว่าไม่จำเป็นต้องถอนสภาพเพราะในขณะที่ประกาศสงวนที่ดินก็ดี ในขณะที่กระทรวงการคลังเข้าครอบครองตลอดมาจนถึงขณะตราพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ก็ดี ไม่มีกฎหมายใดบังคับว่า เมื่อทางราชการจะเข้าครอบครองที่ดินที่ประกาศสงวนไว้ดังกล่าวข้างต้นต้องถอนสภาพที่ดินก่อน แต่โดยที่เรื่องนี้อาจเป็นปัญหาทางกฎหมายขึ้นได้ เพื่อความถูกต้องเห็นควรส่งคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา

ข้อเท็จจริงตามที่แจ้งไปในเรื่องนี้มีว่า ที่ดินแปลงนี้ทางราชการได้ประกาศเป็นที่สาธารณประโยชน์ซึ่งสงวนไว้เพื่อใช้ประโยชน์ซึ่งสงวนไว้เพื่อใช้ประโยชน์เป็นที่เลี้ยงสัตว์พาหนะ ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๒ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒๒ ต่อมาใน พ.ศ. ๒๔๘๖ ทางราชการ (กระทรวงการคลัง) ได้เข้าครอบครองที่ดินแปลงนี้ เพื่อใช้เป็นสถานที่ตากอากาศของคณะรัฐมนตรีและข้าราชการ แต่ที่ดินยังเป็นที่สงวนของกระทรวงมหาดไทยอยู่

ต่อมาในการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๕ ที่ประชุมได้ลงมติว่า เรื่องที่ดินแปลงนี้มอบให้กระทรวงมหาดไทยร่วมกับกระทรวงการคลังพิจารณาจัดทำในเรื่องกรรมสิทธิ์ให้เรียบร้อย กระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงการคลังจึงได้มีการประชุมร่วมกันเพื่อปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี และได้ตกลงกันว่าที่ดินแปลงนี้เป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ซึ่งสงวนไว้สำหรับเลี้ยงสัตว์พาหนะ ให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงและนำขึ้นบัญชีเป็นที่ดินราชพัสดุต่อไป กระทรวงมหาดไทยได้ดำเนินการตามข้อตกลงโดยใน พ.ศ. ๒๕๕๗ ได้สั่งให้จังหวัดชลบุรีดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินแต่ได้มีราษฎรร้องคัดค้านว่าได้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินทับที่ดินครอบครองมา การดำเนินการจึงต้องชะงักมาแต่บัดนั้น จึงมีปัญหาวouldจะนำที่ดินแปลงนี้ขึ้นทะเบียนก่อนโดยไม่ต้องรอการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินจะได้หรือไม่ ต่อมาจึงได้มีการประชุมกันเมื่อวันที่ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓ ที่

ประชุมได้ลงมติให้กระทรวงการคลังดำเนินการถอนสภาพที่ดินตามมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินก่อน

กระทรวงการคลังได้พิจารณาแล้วมีความเห็นว่า มติที่ให้เพิกถอนสภาพที่ดินสถานตากอากาศบางแสนตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา ๘ นั้น น่าจะไม่ถูกต้อง กล่าวคือทางราชการได้สงวนหวงห้ามที่ดินสถานตากอากาศบางแสน ตำบลแสนสุข อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี ไว้เมื่อประมาณ พ.ศ. ๒๔๗๑ เพื่อเป็นที่เลี้ยงสัตว์พาหนะ เข้าใจว่าโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ การสงวนหวงห้ามที่ดินในลักษณะเช่นนี้ เป็นการใช้อำนาจทางฝ่ายบริหารโดยรัฐบาลผ่านทางเจ้าหน้าที่ส่วนจังหวัด ตามหลักกฎหมาย ที่ดินชายทะเลบางแสน จังหวัดชลบุรี ซึ่งเป็นที่เลี้ยงสัตว์แห่งนี้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์การจะเข้าครอบครองที่ดินเพื่อให้ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินต่อไป ก็ไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พระพุทธศักราช ๒๔๗๙ เพราะในวรรค ๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติไว้แจ้งชัดว่า ที่ดินซึ่งอยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้ หมายถึงแต่เฉพาะที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามความใน มาตรา ๑๓๐๔ (๑) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เท่านั้นผลจึงมีต่อไปว่า ทางราชการไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามนัยมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวที่กำหนดให้การขอจับจองที่ดินต้องยื่นคำขอต่อคณะกรรมการอำเภอแห่งท้องที่ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ เพื่อให้ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน

ข้อเท็จจริงที่กระทรวงการคลังแจ้งมามีว่า หลังจากที่ได้มีประกาศสงวนที่ดินชายทะเลบางแสนให้เป็นที่ยังสัตว์พาหนะมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๑ แล้ว ต่อมา สภาพของทำเลเลี้ยงสัตว์ได้หมดไป เมื่อ พ.ศ. ๒๔๘๖ รัฐบาลในขณะนั้นได้สั่งให้แปรสภาพที่ดินให้เป็นสถานตากอากาศ และได้เข้าครอบครองปลูกสร้างสถานตากอากาศตลอดมา โดยมีกระทรวงการคลัง โดยกรมธนารักษ์ (กรมคลังในสมัยนั้น) และกรมโยธาเทศบาลเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการอาคารทั้งหมดเป็นราชพัสดุ เพราะได้ใช้งบประมาณแผ่นดินเป็นค่าก่อสร้าง การเข้าครอบครองที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกัน (ทุ่งเลี้ยงสัตว์) ที่หมดสภาพแล้วในขณะนั้นไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ให้ต้องปฏิบัติอย่างใด คงมีแต่พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดินฯ ดังกล่าวแต่ก็ใช้บังคับไม่ถึงกรณีนี้ ฉะนั้น เมื่อหน่วยราชการได้เข้าครอบครองทำประโยชน์โดยเปิดเผยจึงถือได้ว่าเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน และจำต้องสำรวจส่งขึ้นทะเบียนราชพัสดุตามนัยพระบรมราชโองการในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๖ กับระเบียบการปกครองและจัดประโยชน์ที่ดินสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุ พระพุทธศักราช ๒๔๘๕ ยิ่งกว่านั้น ใน พ.ศ. ๒๔๙๕ คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้กระทรวงมหาดไทยร่วมกับกระทรวงการคลังพิจารณาทำกรรมสิทธิ์ให้เรียบร้อย และต่อมาได้มีการประชุมระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงการคลังให้ดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง โดยฝ่ายกระทรวงมหาดไทยได้ดำเนินการขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง แต่ถูกราษฎรคัดค้านว่า การออกหนังสือสำคัญครั้งนี้ทับที่ของตน การดำเนินการออกหนังสือสำคัญจึงระงับอยู่ มิใช่ระงับเพราะเรื่องสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับปัญหาเกี่ยวกับประมวลกฎหมายที่ดิน ในมาตรา ๘ มีความที่จะต้องทำความเข้าใจอยู่ ๒ วรรค คือ วรรคแรกบัญญัติว่า

“บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้ามีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามควรแก่กรณี อำนาจหน้าที่ดังว่านี้ รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ได้” ความในวรรคนี้เป็นบทบัญญัติให้อำนาจอธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินทั้งสาธารณสมบัติของแผ่นดินและทรัพย์สินของแผ่นดินทั้งสิ้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น แต่ในกรณีที่ที่ดินดังกล่าวมาได้มีพระบรมราชโองการในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๖ ซึ่งเป็นกฎหมายได้กำหนดให้กระทรวงการคลังมีอำนาจดูแลรักษาแล้วฉะนั้น อธิบดีกรมที่ดินจึงไม่มีอำนาจดูแลรักษาอีก วรรคสองบัญญัติว่า “ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันนั้น หากภายหลังปรากฏว่าราษฎรมิได้ใช้ประโยชน์ต่อไปแล้วก็ดี หรือรัฐหาที่ดินอื่นให้ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันแทนก็ดี ให้ถอนสภาพที่ดินนั้นได้ การถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินที่จะถอนสภาพนั้นด้วย” ความในวรรคนี้บัญญัติถึงการถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันว่าจะต้องปฏิบัติอย่างไร แต่ที่พิพาทนี้ได้เปลี่ยนจากทุ่งเลี้ยงสัตว์มาเป็นสถานตากอากาศก่อนวันใช้บังคับประมวลกฎหมายที่ดินมาแล้ว ไม่มีสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันอีกต่อไป จึงไม่จำเป็นต้องมีการถอนสภาพที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินแต่อย่างใด ด้วยเหตุผลตามที่กล่าวมาแล้ว กระทรวงการคลังจึงมีความเห็นว่า ที่ดินแปลงนี้เดิมทางราชการได้ประกาศสงวนไว้เป็นที่เลี้ยงสัตว์พาหนะ และต่อมาทางราชการก็สั่งให้จัดสร้างเป็นสถานตากอากาศ สภาพของที่เลี้ยงสัตว์พาหนะจึงหมดไปในขณะนั้นไม่มีบทกฎหมายใดบัญญัติให้ต้องมีการถอนสภาพที่ดินดังประมวลกฎหมายที่ดินในขณะนั้นนั้น เมื่อทางราชการได้เข้าครอบครองทำประโยชน์ จนกระทั่งได้จัดให้บุคคลอื่นเข้าไปเช่นนี้ที่ดินดังกล่าวจึงควรจะตกอยู่ในบังคับของพระบรมราชโองการในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๖ คือต้องสำรวจขึ้นทะเบียนราชพัสดุต่อไป โดยไม่จำเป็นต้องทำการถอนสภาพที่ดินตามนัยมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงการคลังและผู้แทนกระทรวงมหาดไทยเข้าร่วมชี้แจงข้อเท็จจริงด้วยแล้วเห็นว่า ที่ดินแปลงดังกล่าวได้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันซึ่งได้สำรวจลงบัญชีไว้สำหรับประโยชน์ในการเลี้ยงสัตว์พาหนะมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๑ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒๒ เป็นแต่เพียงกำหนดให้เป็นหน้าที่ของกรมการอำเภอจะต้องคอยตรวจตรารักษาอย่าให้ผู้ใดเกียดกันเอาไปเป็นอาณานิคมแต่เฉพาะตัว และก็ปรากฏว่ายังมิได้ประกาศถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันอยู่ตลอดมา ที่กระทรวงการคลังอ้างว่าสภาพทำเลเลี้ยงสัตว์ได้หมดไปเมื่อ พ.ศ. ๒๔๘๖ รัฐบาลในขณะนั้นจึงสั่งให้แปรสภาพที่ดินเป็นสถานตากอากาศและได้เข้าครอบครองตลอดมา การเข้าครอบครองที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันที่หมดสภาพแล้ว ในขณะนั้นไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ให้ต้องปฏิบัติ

ใด เมื่อหน่วยราชการได้เข้าครอบครองทำประโยชน์โดยเปิดเผยจึงถือได้ว่าเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน และจำต้องสำรวจส่งขึ้นทะเบียนราชพัสดุตามนัยพระบรมราชโองการในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๖^๑ นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่าการกระทำดังกล่าวไม่ใช่เป็นการทำให้ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันแปรสภาพทรัพย์สินของแผ่นดินไปได้แต่อย่างใด

มาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ก็ได้บัญญัติไว้ว่า “ที่ดินซึ่งได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ หรือตามกฎหมายอื่นอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ให้คงเป็นที่หวงห้ามต่อไป” จึงเห็นได้ว่าที่สาธารณประโยชน์แปลงนี้จึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน ไม่ใช่ทรัพย์สินของแผ่นดิน พระบรมราชโองการในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๖ ที่อ้างถึงนั้นมีความมุ่งหมายที่จะใช้บังคับแต่เฉพาะทรัพย์สินของแผ่นดินซึ่งเป็นทรัพย์สินของกระทรวง ทบวง กรมเท่านั้นไม่ได้มีพระราชประสงค์จะให้หมายความรวมถึงสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันแต่อย่างใด ดังนั้นเมื่อกระทรวงการคลังจะสำรวจที่ดินขึ้นทะเบียนราชพัสดุ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่ดินตามมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินก่อน

(นายสมภาพ โหตระกิตย์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กรกฎาคม ๒๕๑๔

๑

ที่ ๖๕/๕๐๗

สมุทรปราการ

วันที่ ๒๕ มีนาคม พระพุทธศักราช ๒๕๖๔

ทูล กรมพระจันทบุรีนฤนาถ

ตามหนังสือกระทรวงพระคลังมหาสมบัติที่ ๒๐๕/๒๓๔๐๐ ลงวันที่ ๑๔ เดือนนี้ว่า เห็นสมควรจะรวบรวมบรรดาที่ดินของหลวงในกระทรวงต่าง ๆ มาขึ้นทะเบียนราชพัสดุไว้ทางกระทรวงพระคลังฯ เสียทางเดียว เพื่อปกครองให้เป็นหลักฐานสืบไปนั้น หม่อมฉันเห็นชอบด้วยแล้ว ให้ท่านจัดการกับเจ้ากระทรวงต่าง ๆ ในเรื่องนี้ต่อไปเถิด

(พระบรมนามาภิไธย รม ร.)

(เรื่องมณฑลนครชัยศรี ที่ ๗๐)