

บันทึก

เรื่อง ท้าหรือปัญหาข้อกฎหมายตามมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
(กรณีที่ดินบริเวณท่าฉัตรไชย ตำบลไม้ขาว อำเภอถลาง จังหวัดภูเก็ต)

กระทรวงการคลังได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๔๐๘/๖๐๙๔๗ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๒๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า จังหวัดภูเก็ตขอให้กรมธนารักษ์พิจารณา ทบทวนเกี่ยวกับการนำที่ดินสาธารณประโยชน์ซึ่งซ้อน (ท่าฉัตรไชย) ตำบลไม้ขาว อำเภอถลาง จังหวัดภูเก็ต เนื้อที่ ๒,๘๐๐ ไร่ ตามประกาศสงวนหวงห้ามของสมุหเทศาภิบาลมณฑลภูเก็ต เมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๔๗๐ ขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ โดยจังหวัดภูเก็ตเห็นว่าการที่จะวินิจฉัยว่าที่ดิน แปลงใดเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทใดนั้น จะพิจารณาจากหลักฐานที่เขียนไว้ เกี่ยวกับเรื่องการใช้ประโยชน์ในทะเบียนเพียงอย่างเดียวจะไม่ถูกต้องควรที่จะพิจารณาสภาพ ของการใช้ประโยชน์ที่แท้จริงเป็นสำคัญด้วย ตามนัยคำพิพากษาฎีกาที่ ๑๐๐/๒๕๑๕ และที่ดิน แปลงนี้เคยมีคดีพิพาทระหว่างเอกชนซึ่งศาลฎีกาได้วินิจฉัยไว้ตามคำพิพากษาฎีกาที่ ๔๓๗/ ๒๕๑๙ ว่า ที่ดินพิพาทเป็นส่วนหนึ่งของที่ดินที่ทางราชการสงวนหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ส่วนการที่หน่วยราชการเข้าใช้ประโยชน์ ก็เป็นการขอใช้ที่ดิน สาธารณประโยชน์และได้ดำเนินการมาก่อนพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ ใช้บังคับ จังหวัดภูเก็ตจึงเห็นว่าที่ดินแปลงนี้เป็นที่ดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมาย แพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๒) เป็นข้อยกเว้นไม่ใช้ที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราช พักสุ พ.ศ.๒๕๑๘ การนำที่ดินแปลงดังกล่าวทั้งหมดขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุ น่าจะเป็นการ ปฏิบัติที่ขัดทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย

กรมธนารักษ์ได้นำปัญหาที่จังหวัดภูเก็ตขอให้กรมธนารักษ์พิจารณา ทบทวน เกี่ยวกับการนำที่ดินสาธารณประโยชน์แปลงนี้ขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุเสนอต่อกระทรวงการคลัง โดยกรมธนารักษ์ได้ชี้แจงข้อเท็จจริงว่า ได้มีการนำที่ดินแปลงนี้ขึ้นทะเบียนที่ดิน สาธารณประโยชน์โดยระบุในทะเบียนว่า สมุหเทศาภิบาล(ครั้งยังไม่ยุบมณฑล) เป็นผู้ประกาศ หวงห้ามเมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๔๗๐ เพื่อประโยชน์ราชการเป็นท่าเรือติดต่อระหว่างภูเก็ต - พังงา ต่อมาในปี พ.ศ.๒๕๒๕ กรมธนารักษ์ได้สำรวจรายการที่ดินแปลงนี้ขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ เป็นแปลงหมายเลขทะเบียนที่ ภก.๑๕๓ ตามโครงการปรับปรุงทะเบียนที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๒๓ ซึ่งจังหวัดภูเก็ตมีหนังสือชี้แจงถึงกรมธนารักษ์ว่า การที่ทางราชการนำที่ดินแปลงนี้ขึ้นทะเบียน เป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ก็เพื่อเป็นข้ออ้างไม่ให้ประชาชนบุกรุก แต่โดยข้อเท็จจริงแล้วที่ดิน แปลงนี้ได้ใช้ประโยชน์ในราชการเป็นท่าเทียบเรือเพียง ๒๐ ไร่เท่านั้น และที่ดินส่วนที่เหลือ ประชาชนได้ใช้เป็นที่พักผ่อนหย่อนใจตลอดมา ซึ่งจังหวัดภูเก็ตก็ยังคงมีความประสงค์จะใช้ที่ดินส่วน ที่เหลือนี้เป็นที่สาธารณประโยชน์ที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันเป็นที่พักผ่อนหย่อนใจต่อไป จึงขอให้กรมธนารักษ์แก้ไขทะเบียนที่ราชพัสดุจากจำนวน ๒,๘๐๐ ไร่ เป็น ๒๐ ไร่ ซึ่งกรมธนา

รักษได้แจ้งให้จังหวัดภูเก็ตทราบว่า การนำที่ดินดังกล่าวทั้งหมดขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุก็เพื่อปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ เพราะที่ดินดังกล่าวได้มีประกาศสงวนหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ราชการ และแม้ว่าที่ดินแปลงนี้จะใช้ประโยชน์ในราชการเพียงบางส่วน ก็ไม่ทำให้ที่ดินส่วนที่หน่วยราชการไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์เปลี่ยนสภาพเป็นที่สาธารณประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน ที่ดินแปลงนี้จึงเป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘

นอกจากนี้ กรมธนารักษ์มีความเห็นเพิ่มเติมว่า ตามที่จังหวัดภูเก็ตได้อ้างคำพิพากษาฎีกาที่ ๑๐๐/๒๕๑๕ นั้น ข้อเท็จจริงต่างกับที่ดินบริเวณท่าฉัตรไชยแปลงนี้ข้อเท็จจริงในคดีนั้นเป็นที่ดินซึ่งประชาชนในหมู่บ้านใช้ร่วมกันสำหรับเลี้ยงสัตว์และเป็นป่าช้ามาเป็นเวลานานถึง ๘๐ ปีเศษ ซึ่งศาลฎีกาวินิจฉัยว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ประเภทที่เป็นทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันโดยสภาพการใช้ประโยชน์ ไม่จำเป็นต้องมีประกาศหรือขึ้นทะเบียนไว้ จากคำพิพากษาฎีกาดังกล่าวนี้กรมธนารักษ์จึงสรุปว่า การเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินก่อนพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ ใช้บังคับ อาจเป็นโดยสภาพการใช้ประโยชน์หรือโดยประกาศหวงห้ามของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ และในกรณีที่มีประกาศสงวนหวงห้ามโดยผู้มีอำนาจในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราช ก็ต้องดูว่าเป็นการสงวนหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ราชการ หรือสงวนหวงห้ามไว้สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน สำหรับที่ดินบริเวณท่าฉัตรไชยแปลงนี้ประกาศสงวนหวงห้ามเมื่อปี ๒๔๗๐ ก็ได้ระบุไว้แจ้งชัดว่า “หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ราชการ” จึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ หาใช่ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่เป็นทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่ ตามนัยคำพิพากษาฎีกาที่ ๗๗๐/๒๕๑๖ และกรมธนารักษ์มีความเห็นอีกว่า ตามที่จังหวัดภูเก็ตได้อ้างคำพิพากษาฎีกาที่ ๔๓๗/๒๕๑๙ ด้วยนั้น ตามทางพิจารณาของศาลรับฟังข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติว่าเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน แต่มิได้วินิจฉัยก้าวล่วงไปถึงว่าเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทใด เพราะไม่มีการโต้เถียงกันในประเด็นนี้ นอกจากนี้กรมธนารักษ์ได้อ้างคำพิพากษาฎีกาที่ ๓๔๗๓/๒๕๒๕ ซึ่งวินิจฉัยว่าที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แม้จะถูกราชการใช้ประโยชน์มานานเท่าใดก็ตาม ก็ไม่ทำให้ที่ดินนั้นเปลี่ยนสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทอื่นไปได้ ซึ่งกระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเห็นด้วยกับความเห็นของกรมธนารักษ์ แต่โดยที่เรื่องนี้เป็นปัญหาการตีความในข้อกฎหมายกระทรวงการคลังจึงเห็นสมควรนำปัญหานี้เสนอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นที่ดินตามประกาศสงวนหวงห้ามบริเวณท่าฉัตรไชยแห่งนี้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) หรือ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาปัญหา

ของกระทรวงการคลังและบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย กรมที่ดิน และจังหวัดภูเก็ต) แล้ว ได้ข้อเท็จจริงว่า ที่ดินสาธารณประโยชน์ซึ่งซ่อน (ทำนัตร์ไชย) ตำบลไม้ขาว อำเภอถลาง จังหวัดภูเก็ต เนื้อที่ ๒,๘๐๐ ไร่ สมุทเทศาภิบาลได้ออกประกาศหวงห้ามเมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๔๗๐ ปรากฏหลักฐานตามทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ของอำเภอถลาง จังหวัดภูเก็ต ว่าที่ดินแปลงนี้ตั้งอยู่ที่หมู่ที่ ๕ ตำบลไม้ขาว อำเภอถลาง จังหวัดภูเก็ต อาณาเขตทิศเหนือจดทะเล ทิศใต้จดหลักกิโลเมตร ๓๙ ทิศตะวันออกจดหมู่บ้านหินลูกเตี้ยวและคลองยัด ทิศตะวันตกจดทะเล มีเนื้อที่ ๒,๘๐๐ ไร่ ได้สงวนไว้เพื่อประโยชน์ราชการเป็นทำเรือติดต่อระหว่างภูเก็ต - พังงา ที่ดินแปลงนี้จึงมีสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินมาก่อนใช้บังคับพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๔ เมื่อมีการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว ไม่ปรากฏว่ามีการตราพระราชกฤษฎีกาเพิกถอนความเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ของที่ดินแปลงนี้ตามมาตรา ๗^๑ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัตินี้แต่อย่างใด เมื่อประกาศใช้บังคับประมวลกฎหมายที่ดินใน พ.ศ.๒๔๙๗ แล้ว ประมวลกฎหมายนี้ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๔ และตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ บัญญัติว่าที่ดินซึ่งได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๔ หรือตามกฎหมายอื่นอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับให้คงเป็นที่หวงห้ามต่อไป” จึงต้องถือว่าที่ดินแปลงนี้คงเป็นที่หวงห้ามตลอดมาเมื่อประมวลกฎหมายที่ดินมีผลใช้บังคับแล้ว การดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินสาธารณประโยชน์นี้จะต้องดำเนินการตามมาตรา ๘^๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งก็ไม่ปรากฏ

^๑มาตรา ๗ ถ้าการหวงห้ามนั้นมิได้กำหนดเวลาไว้ เมื่อจะถอนการหวงห้ามทั้งหมดหรือแต่บางส่วน ก็ให้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกา ในพระราชกฤษฎีกานั้นจะระบุเงื่อนไขในการถอนไว้ก็ได้

การถอนหวงห้ามแต่บางส่วน ให้นำบทบัญญัติแห่งมาตรา ๕ และมาตรา ๖ ว่าด้วยแผนที่มาใช้โดยอนุโลม

การถอนหวงห้ามที่ว่ามานี้ ให้รวมทั้งการหวงห้ามที่มีไว้ก่อนใช้พระราชบัญญัตินี้ด้วย

^๒มาตรา ๘ บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้นถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามควรแก่กรณี อำนาจหน้าที่ดังว่านี้ รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ก็ได้

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองอาจถูกถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่น หรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนจัดหาที่ดินมาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว การถอนสภาพหรือโอนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ แต่ถ้าพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และมีได้ตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดตามอำนาจกฎหมายอื่นแล้วการถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

หลักฐานว่าที่ดินสาธารณะประโยชน์แปลงนี้ได้ถูกถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่น หรือนำไปจัดเพื่อประชาชนแต่อย่างใด ต่อมาปี พ.ศ.๒๕๑๘ เมื่อมีการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ แล้ว ที่ดินสาธารณะประโยชน์ซึ่งซ่อนยอมเป็นที่ราชพัสดุ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔^๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

ในปี พ.ศ.๒๕๒๑ กรมธนารักษ์ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กค ๐๔๐๓/๒๑๗๐ ลงวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๒๑ ขอให้จังหวัดภูเก็ตสำรวจรายการที่ดินบริเวณท่าฉัตรไชยซึ่งยังไม่สำรวจรายการที่ดินส่งขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ และจังหวัดภูเก็ตได้มีหนังสือ ที่ ภก.๓๐/๖๑๙๙ ลงวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๒๑ แจ้งว่า การดำเนินการสำรวจที่ดินบริเวณท่าฉัตรไชยส่งขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุจะต้องเสียค่าใช้จ่าย ๑๐,๕๐๐ บาท จึงขอให้กรมธนารักษ์จัดสรรเงินค่าใช้จ่ายไปให้จังหวัดภูเก็ตด้วย ซึ่งกรมธนารักษ์ได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๔๐๕/๐๐๔๓๒ ลงวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๒๑ แจ้งว่า ในปีงบประมาณ ๒๕๒๑ กรมธนารักษ์ไม่มีงบประมาณพอเพียงจะจ่ายให้ได้ ดังนั้น จะโอนเงินจำนวน ๑๐,๕๐๐ บาท มาตั้งจ่ายให้จังหวัดภูเก็ตเพื่อดำเนินการในปีงบประมาณต่อไป แต่ไม่ปรากฏหลักฐานว่ามีผลการดำเนินการในเรื่องนี้ในปีต่อมา เมื่อ พ.ศ.๒๕๒๓ คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้กรมธนารักษ์ดำเนินการสำรวจที่ราชพัสดุทั่วประเทศเพื่อนำขึ้นทะเบียนตามโครงการปรับปรุงทะเบียนที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๒๓ ในการดำเนินการดังกล่าว ราชพัสดุจังหวัดภูเก็ตได้มีหนังสือ ที่ ภก.๓๐/๑๑๑๘๘ (๗๙๒) ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๒๓ ไปยังกรมธนารักษ์เพื่อสรุปยอดรายการนำส่งที่ราชพัสดุทั้งที่ดินที่ใช้ราชการจำนวน ๙๗ แปลงเนื้อที่ ๕,๒๗๕ ไร่ ๑ งาน ๕๐ วา และที่ดินที่ยังมิได้ขึ้นทะเบียน จำนวน ๔๖ แปลง เนื้อที่ ๓,๗๐๐ ไร่ ๑ งาน ๔๖ วา ขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุตามโครงการปรับปรุงทะเบียนที่ราชพัสดุดังกล่าว ต่อมาในปี

(๒) ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองใด ถ้าทบวงการเมืองนั้นเลิกใช้ หรือไม่ต้องการหวงห้ามหรือสงวนต่อไป เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพแล้ว คณะรัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้ใช้หรือจัดหาประโยชน์ก็ได้ แต่ถ้าจะโอนต่อไปยังเอกชนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ และถ้าจะนำไปจัดเพื่อประชาชนตามประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

การตราพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาตามวรรคสองให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินแนบท้ายพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกานี้ด้วย

(มาตรา ๘ นี้ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๔ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ.๒๕๑๕)

๓ มาตรา ๔ ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดิน โดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

เดียวกันกรมธนารักษ์จึงได้นำที่ดินสาธารณประโยชน์บริเวณท่าฉัตรไชย ตำบลไม้ขาว อำเภอถลาง จังหวัดภูเก็ต ซึ่งได้ประกาศหวงห้ามไว้เมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๔๗๐ ปรากฏตามทะเบียนที่ดิน สาธารณประโยชน์ ตำบลไม้ขาว อำเภอถลาง จังหวัดภูเก็ต ขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุเป็นแปลง หมายเลขทะเบียนที่ ภก.๑๕๓

คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) พิจารณาแล้วเห็นว่า ที่ดินสาธารณประโยชน์ซังซอน(ท่าฉัตรไชย) ตำบลไม้ขาว อำเภอถลาง จังหวัดภูเก็ต เนื้อที่ ๒,๘๐๐ ไร่ สมุทรศากิบาลมณฑลภูเก็ตได้ออกประกาศหวงห้าม เมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๔๗๐ เพื่อประโยชน์ราชการเป็นท่าเรือติดต่อระหว่างภูเก็ต - พังงา โดยไม่ปรากฏว่ามีการเพิกถอน สภาพความเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ และทางราชการได้แสดงเจตนาหวงห้ามตลอดมา ที่ดินแปลงนี้จึงมีเหตุผลชัดเจนว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินของแผ่นดินซึ่ง สงวนไว้ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔^๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แม้จะมีข้อเท็จจริงว่าที่ดินสาธารณประโยชน์ซังซอนได้ใช้ประโยชน์ในราชการ เป็นท่าเทียบเรือเพียง ๒๐ ไร่ และส่วนราชการอื่นเข้าใช้ประโยชน์ประมาณ ๑๒๐ ไร่เศษ ส่วนที่เหลือประชาชนได้ใช้เป็นที่พักผ่อนหย่อนใจก็ตาม ก็ไม่ทำให้ที่ดินนั้นเปลี่ยนสภาพไปเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทอื่น ตามคำพิพากษากฎีกาที่ ๓๔๗๓/๒๕๒๕ คดีระหว่างนายชนบ ศิริพันธ์ กับพวก โจทก์ กองทัพเรือ จำเลย ซึ่งได้วินิจฉัยไว้แล้วว่าที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่สงวนไว้ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔^๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๓) แม้จะถูกราชการใช้ประโยชน์ตั้งแต่เมื่อใดและจำนวนเนื้อที่เท่าใดก็ไม่ทำให้ที่ดินส่วนที่ถูกราชการใช้ประโยชน์นั้นเปลี่ยนสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทอื่นได้ ที่ดินของจำเลยก็ยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะอยู่เช่นนั้น สำหรับคำพิพากษากฎีกาที่ ๔๓๗/๒๕๑๙ ซึ่งจังหวัดภูเก็ตอ้างนั้น เมื่อได้พิจารณาคำพิพากษากฎีกาลบนี้ตลอดแล้ว เห็นว่า ในคดีนี้มีประเด็นพิพาทว่าที่ดินรายพิพาทอยู่ในบริเวณที่ดินสาธารณประโยชน์ซึ่งได้หวงห้ามไว้ตามประกาศของสมุทรศากิบาลเมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๔๗๐ หรือไม่ คดีไม่มีประเด็นว่าที่ดินสาธารณประโยชน์ซังซอนเป็นที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทใด ดังนั้น คำวินิจฉัยของศาลฎีกาที่ว่า “ฉะนั้นที่ดินหวงห้ามดังกล่าว จึงเป็นทรัพย์สินที่ราชการสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน” ทำนองเดียวกันที่ศาลล่างได้กล่าวไว้ จึงไม่สามารถนำมาอ้างอิงได้ว่า ที่ดินสาธารณประโยชน์ซังซอนเป็นที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้

“มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดิน โดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำทางหลวง ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์

ร่วมกัน

ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงเห็นว่า ที่ดินสาธารณประโยชน์ซึ่งซ่อน (ทำฉัตรไชย) ตำบล
ไม้ขาว อำเภอถลาง จังหวัดภูเก็ต ตามประกาศสงวนหวงห้ามของสมุหเทศาภิบาลมณฑลภูเก็ต
เมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๔๗๐ เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์
ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์

(นายอมร จันทรสมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ ๒๕๒๗