

บันทึก

เรื่อง ที่ดินระหว่างคูเมืองกับกำแพงเมืองเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือด่วนมาก ที่ สร.๑๐๐๕/๑๐๑๔ ลงวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นสอบสวนเรื่องที่ดินบริเวณกำแพงเมืองคูเมือง นครศรีธรรมราช ซึ่งราษฎรที่ครอบครองอยู่ร้องเรียนว่า การที่กระทรวงการคลังได้สั่งให้ขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุและให้ผู้ครอบครองอยู่เดิมทำสัญญาเช่าขึ้นเป็นการไม่ชอบ ประทาน กรรมการรายงานว่า ในการสอบสวนพิจารณาเรื่องดังกล่าวมีปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องที่ดิน ระหว่างคูเมืองกับกำแพงเมืองว่าจะถือเป็นที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๓) หรือไม่

ในปัญหาเรื่องนี้กรมที่ดินเห็นว่า ที่ชานกำแพงซึ่งอยู่ระหว่างคูเมืองกับกำแพงเมืองจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ ต้องดูประวัติของที่ดินว่ามีการใช้เพื่อ สาธารณประโยชน์หรือหวงห้ามไว้มาก่อนหรือไม่เป็นการเฉพาะราย กรมธนารักษ์เห็นว่ากำแพง เมืองและคูเมืองเป็นสิ่งที่สร้างขึ้นเพื่อป้องกันประเทศชาติ จึงเป็นทรัพย์สินของรัฐที่ใช้เพื่อ ประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ส่วนที่ดินระหว่างคูเมืองกับกำแพงเมืองสันนิษฐานว่าเว้นไว้เพื่อ ประโยชน์ในการป้องกันข้าศึกศัตรูและมีไว้เป็นที่กำบังของข้าศึกด้วยจึงเป็นสาธารณสมบัติของ แผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะเช่นกัน และกรมศิลปากรเห็นว่าที่ดินระหว่างคู เมืองและกำแพงเมืองสร้างขึ้นและมีไว้เพื่อการชลประทานคมนาคม และการป้องกันข้าศึกศัตรู กับเป็นพื้นที่รากฐานกันน้ำเซาะกำแพงและถือเป็นส่วนหนึ่งของกำแพงเมือง จึงเป็นเขต โบราณสถานตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถาน แห่งชาติ พ.ศ.๒๕๐๔ เพราะได้มีการประกาศขึ้นทะเบียนกำแพงเมืองดังกล่าวเป็นโบราณสถาน แล้ว ด้วยเหตุนี้ ที่ดินระหว่างคูเมืองกับกำแพงเมืองซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกำแพงเมืองจึงเป็นสา ธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๓)

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเห็นว่า ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง และกรรมการ มีความเห็นแย้งกัน จึงขอหารือมายังคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นในปัญหา ดังกล่าว

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ได้ พิจารณาปัญหาดังกล่าวข้างต้นพร้อมกับฟังคำชี้แจงของผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงาน ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีและคณะกรรมการสอบสวนเรื่องที่ดินคูเมืองนครศรีธรรมราช) ผู้แทน กระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) และผู้แทน

กระทรวงศึกษาธิการ (กรมศิลปากร) แล้ว เห็นว่า ทรัพย์สินที่จะถือว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินจะต้องมีลักษณะสำคัญดังที่บัญญัติในมาตรา ๑๓๐๔^๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือ เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน สำหรับที่ดินระหว่างคูเมืองและกำแพงเมืองจะถือว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) หรือไม่ นั้น จะต้องพิจารณาจากประวัติของที่ดินนั้นเองว่าได้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะหรือไม่ ในปัญหาเรื่องนี้ก็มีเพียงความเห็นของกรมศิลปากรและกรมธนารักษ์ที่ว่าในการสร้างกำแพงเมืองและคูเมืองแต่โบราณ ถ้าเป็นกำแพงเมืองก่อด้วยอิฐจะต้องเว้นที่ว่างระหว่างกำแพงเมืองและคูเมืองไว้เพื่อประโยชน์ในการใช้เป็นเชื่อมกันน้ำเซาะกำแพง และเพื่อประโยชน์ในการใช้ป้องกันข้าศึกศัตรู จึงไม่ควรที่จะใช้ที่ดินนั้นเป็นที่ปลูกสร้างสิ่งใดอันจะเป็นการกีดขวางการใช้ประโยชน์ดังกล่าว มาสนับสนุนว่าที่ดินขานกำแพงเมืองเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ซึ่งความเห็นของกรมศิลปากรและกรมธนารักษ์ก็เป็นเพียงข้อสันนิษฐานเท่านั้น มิได้มีหลักฐานอื่นสนับสนุนว่าได้มีการใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์นั้น ๆ จริง นอกจากนี้ มีหลักฐานว่าราษฎรได้เข้าครอบครองใช้ประโยชน์ในที่ดินบริเวณที่เป็นปัญหานี้มาตั้งแต่ ร.ศ.๑๓๑ โดยไม่ปรากฏว่าทางราชการได้แสดงการหวงห้าม กับปรากฏว่าได้มีการออกโฉนดที่ดิน น.ส.๓ และ ส.ค.๑ ให้แก่ราษฎรที่เข้าทำประโยชน์หลายราย ข้อเท็จจริงในปัญหาที่หารือมานี้จึงยังไม่ปรากฏชัดแจ้งและยังไม่เป็นที่ยุติว่าที่ดินระหว่างคูเมืองและกำแพงเมืองเป็นทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ดังนั้น จึงไม่สามารถวินิจฉัยได้ว่าที่ดินดังกล่าวเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการ ฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๒๓

^๑มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำทางหลวง ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธภัณฑ์