

บันทึก

เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายที่ดินรอกท้าว

กรุงเทพมหานคร ได้มีหนังสือ ที่ กท ๙๐๐๑/๖๐๙๐ ลงวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๓๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า มหาวิทยาลัยศิลปากรได้ขอทำการรังวัด เพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ที่ดินบริเวณรอกท้าว ซึ่งมหาวิทยาลัยศิลปากรได้ซื้อมาจากทายาทของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอเจ้าฟ้ากรมพระยานริศรานุวัดติวงศ์ เมื่อปี ๒๕๐๖ แต่ในการรังวัดดังกล่าว ผู้อำนวยการเขตพระนครในฐานะผู้ปกครองท้องที่ได้คัดค้านและรอกการรับรองแนวเขตไว้ เนื่องจากเห็นว่าที่ดินแปลงดังกล่าวมีบางส่วนที่เป็นรอกท้าว ซึ่งเป็นทางที่ได้เปิดใช้สอยร่วมกันมานานหลายสิบปีแล้ว โดยไม่มีการสงวนสิทธิหรือหวงห้ามแต่อย่างใด แต่มหาวิทยาลัยศิลปากรได้โต้แย้งว่า หลังจากรับโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินดังกล่าวมาเมื่อปี ๒๕๐๖ ได้หวงกันแสดงความเป็นเจ้าของตลอดมา ที่ดินดังกล่าวจึงยังไม่ใช่ที่สาธารณะ เนื่องจากประชาชนไม่สามารถใช้ทางดังกล่าวเพื่อผ่านไปทางไหนได้อีก นอกจากจะเดินไปยังบ้านพักอาศัยที่อยู่ในที่ราชพัสดุเท่านั้น ทางดังกล่าวจึงไม่ใช่ทางที่ประชาชนทั่วไปใช้ร่วมกัน กรุงเทพมหานคร มหาวิทยาลัยศิลปากร และกรมธนารักษ์ ได้ร่วมกันพิจารณาปัญหาเรื่องนี้แล้วไม่อาจหาข้อยุติได้ ซึ่งที่ประชุมดังกล่าวเห็นว่าประเด็นที่เป็นปัญหาคือตามพยานหลักฐานที่ปรากฏจะสามารถรับฟังได้ว่าที่ดินรอกท้าวได้ตกเป็นที่สาธารณะโดยปริยายแล้วหรือไม่ ซึ่งเป็นปัญหาข้อกฎหมาย จึงมอบให้กรุงเทพมหานครหรือคณะกรรมการกฤษฎีกาในปัญหาข้อกฎหมายว่า เมื่อพิจารณาพยานหลักฐานเท่าที่ปรากฏของทั้งสองฝ่ายแล้ว จะถือว่าที่ดินรอกท้าวได้ตกเป็นที่สาธารณะตามกฎหมายแล้วหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ได้พิจารณาปัญหาข้อหาหรือของกรุงเทพมหานคร พร้อมทั้งได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกรุงเทพมหานคร (สำนักงานเขตพระนคร) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) และผู้แทนทบวงมหาวิทยาลัย (มหาวิทยาลัยศิลปากร) แล้ว ข้อเท็จจริงได้ความว่า

๑. มหาวิทยาลัยศิลปากรได้ซื้อที่ดินแปลงหมายเลขที่ ๑๖ ระบาย ๑๓ ๑๓ ๑๓ ๑๓ ๑๓ คือ ที่ดินบริเวณวังท่าพระ (อันเป็นที่ดินที่อยู่ในความครอบครองของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอเจ้าฟ้ากรมพระยานริศรานุวัดติวงศ์มาแต่เดิม) จากหม่อมเจ้ายาใจ จิตรพงศ์ ทายาทของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอเจ้าฟ้ากรมพระยานริศรานุวัดติวงศ์ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๖ โดยเหตุที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินที่ไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินมาก่อน กระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ได้ขอให้กรมที่ดินดำเนินการรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่

หลวงตามาตรา ๘ ตรี^๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๔ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ สำหรับที่ดินแปลงดังกล่าวเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๗

๒. ในการนำรังวัด กรมธนารักษ์ได้ขอนำรังวัดที่ดินดังกล่าวตามแนวเขตชายคาของอาคารมหาวิทยาลัยศิลปากร แต่กรุงเทพมหานครซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่นผู้มีหน้าที่ในการดูแลรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันได้ร้องคัดค้านว่า แนวเขตที่ราชพัสดุมีเพียงแค่นำแนวเขตกำแพงของวังท่าพระในปัจจุบันโดยกรุงเทพมหานครอ้างว่าทางเดินบริเวณตรอกท่าวังประชาชนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกันมาเป็นเวลานาน หลักฐานซึ่งแสดงว่าทางเดินดังกล่าวได้ใช้กันมานานก็คือเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๗๙ สำนักพระราชวังได้ขอให้กรมนคราธรรดําเนินการออกโฉนดให้แก่ที่ดินแปลงหมายเลขที่ ๒ ของสำนักพระราชวัง ในการจัดทำแผนที่หลังโฉนด เจ้าหน้าที่ของกรมนคราธรได้ให้ข้อสังเกต^๒ เสนอความเห็นว่ ทางทิศใต้ของบริเวณที่ดินแปลงหมายเลขที่ ๒ ที่ขออนุญาตโฉนดมีทางเดินซึ่งเข้าใจว่าเป็นทางสาธารณะ (ตรอกท่าวัง) จะสมควรแสดงเขตทางสาธารณะดังกล่าวไว้ในแผนที่หลังโฉนดหรือไม่ และกรมนคราธรได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นพิจารณา คณะกรรมการมีความเห็นว่าที่ดินบริเวณตรอกท่าวังเป็นที่ดินที่อยู่ในความปกครองของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอเจ้าฟ้ากรมพระยานริศรานุวัดติวงศ์ และให้นำรังวัดไปตามแนวเขตที่สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอเจ้าฟ้ากรมพระยานริศรานุวัดติวงศ์ทรงรับรองนำชี้ไว้ กรุงเทพมหานครเห็นว่า ข้อเท็จจริงนี้เป็นหลักฐานยืนยันว่าทางเดินบริเวณตรอกท่าวังได้มีมาช้านานก่อนปี พ.ศ. ๒๔๗๙ แม้ว่าในปี พ.ศ. ๒๔๗๙ จะได้มีการยอมรับว่า บริเวณทางเดินดังกล่าวเป็นที่ดินที่อยู่ในความปกครองของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอเจ้าฟ้ากรมพระยานริศรานุวัดติวงศ์แต่นับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๗๙ เป็นต้นมาจนถึงปี พ.ศ. ๒๕๐๖ (อันเป็นระยะเวลาก่อนที่กรมศิลปากรจะซื้อที่ดินบริเวณวังท่าพระจากทายาทของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอเจ้าฟ้ากรมพระยานริศรานุวัดติวงศ์) ตลอดระยะเวลาดังกล่าว ได้มีประชาชนใช้ที่ดินบริเวณดังกล่าวเป็นทางเดินร่วมกันมาโดยตลอดโดยไม่มีผู้หนึ่งผู้ใดหวงห้ามหรือแสดงการหวงกันเป็นเจ้าของ กรุงเทพมหานครจึงเห็นว่า ทางเดินบริเวณตรอกท่าวังเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันมาก่อนที่มหาวิทยาลัยศิลปากรจะได้ซื้อที่ดินแปลงหมายเลขที่ ๑๖

๓. มหาวิทยาลัยศิลปากรอ้างว่า ทางเดินบริเวณตรอกท่าวังเป็นทางเดินที่ใช้เฉพาะผู้เป็นข้าราชการบริพารของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอเจ้าฟ้ากรมพระยานริศรานุวัดติวงศ์เพื่อ

^๑ มาตรา ๘ ตรี ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ อธิบดีอาจจัดให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินหลวงเพื่อแสดงเขตไว้เป็นหลักฐาน

แบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินหลวง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ที่ดินตามวรรคหนึ่งแปลงใดยังไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินหลวง เขตของที่ดินดังกล่าวให้เป็นไปตามหลักฐานของทางราชการ

^๒ บันทึก กองช่างนคราธร นายไญ้ พวงโกศล ถึงหัวหน้าแผนกสำรวจลงวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๔๗๙

เดินไปยังทำน้ำซึ่งมีหลักฐานแสดงได้ว่าเป็นทำน้ำส่วนพระองค์ของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอเจ้าฟ้ากรมพระยานริศรานุวัดติวงศ์^๓ และในปัจจุบันก็เป็นทางเดินสำหรับผู้ที่จะไปยังที่ราชพัสดุดีกแปลงหนึ่งเท่านั้น หากใช้เป็นทางเดินสำหรับบุคคลทั่วไปไม่ และนับแต่เวลาที่ได้อาศัยที่ดินแปลงหมายเลขที่ ๑๖ มาจากทายาทของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอเจ้าฟ้ากรมพระยานริศรานุวัดติวงศ์มหาวิทยาลัยศิลปากรก็ได้สงวนสิทธิและหวงกันแสดงความเป็นเจ้าของในที่ดินบริเวณทางเดินดังกล่าวมาโดยตลอด ดังจะเห็นได้จากเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๓ และเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๓ กรุงเทพมหานครได้ขออนุญาตมหาวิทยาลัยศิลปากรเข้าปรับปรุงบริเวณดังกล่าว มหาวิทยาลัยศิลปากรก็ไม่อนุญาต ดังนั้น ที่ดินดังกล่าวจึงมิใช่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันตามที่กรุงเทพมหานครกล่าวอ้าง

จากข้อเท็จจริงดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) เห็นว่า ประเด็นที่จะต้องพิจารณาในปัญหานี้คือ ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. ๒๔๗๙ จนถึงปี พ.ศ. ๒๕๐๖ นั้น ผู้ครอบครองที่ดินแปลงหมายเลขที่ ๑๖ (คือสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอเจ้าฟ้ากรมพระยานริศรานุวัดติวงศ์หรือทายาท) ได้แสดงการหวงห้ามหรือหวงกันไม่ให้ประชาชนทั่วไปเข้าใช้ที่ดินหรือทางเดินแปลงพิพาทนั้นอย่างใดหรือไม่ ซึ่งปัญหาดังกล่าวนี้น่าจะเป็นปัญหาข้อเท็จจริงที่ยังโต้แย้งกันอยู่ระหว่างกรุงเทพมหานครกับมหาวิทยาลัยศิลปากร อันจะต้องมีการนำเสนอเพื่อพิสูจน์ให้ได้ข้อยุติ กรณีจึงมิใช่เป็นปัญหาข้อกฎหมายอันอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย) ที่จะรับพิจารณาได้ตามมาตรา ๗^๔ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ ประกอบกับระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่กำหนดว่า กรรมการร่างกฎหมายมีอำนาจและหน้าที่รับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายเท่านั้น

ดังนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) จึงเห็นว่า ปัญหาข้อหาหรือดังกล่าวนี้น่าจะมีปัญหาข้อกฎหมายอันจะรับไว้พิจารณาหรือให้ความเห็นได้

(ลงชื่อ) ไมตรี ตันเต็มทรัพย์
(นายไมตรี ตันเต็มทรัพย์)

^๓ (๑) ลายพระหัตถ์ของสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอเจ้าฟ้ากรมพระยานริศรานุวัดติวงศ์ถึงพระยาบริบูรณ์ราชสมบัติ เรื่อง ยืมที่ทำทำชั่วคราวที่วังท่าพระ ลงวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๔๗๐

(๒) หนังสือกรมพระคลังข้างที่ มหาเสวกเอก พระยาบริบูรณ์ราชสมบัติกราบทูลสมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอเจ้าฟ้ากรมพระนิศรานุวัดติวงศ์ ถวายที่ดินของพระคลังข้างที่ให้ทรงยืมใช้ชั่วคราว ๓ เดือน

^๔ มาตรา ๗ คณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) กรรมการร่างกฎหมาย

๑.ล๑

๑.ล๑

(๒) รับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจหรือตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี หรือมติของคณะรัฐมนตรี

๑.ล๑

๑.ล๑

รองเลขาธิการฯ
ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤษภาคม ๒๕๓๕