

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดินที่ราชพัสดุ (กรณีที่ดินแปลงหมายเลขทะเบียน
ที่ สก. ๗๒ (๕๑๔๙) ตำบลสระแก้ว อำเภอเมืองสระแก้ว จังหวัดสระแก้ว)

เทศบาลเมืองสระแก้วได้มีหนังสือที่ สก ๕๒๐๐๖/๑๐๗๑ ลงวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กรมธนารักษ์ได้มีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาเกี่ยวกับปัญหาเรื่องการดูแลรักษาที่ดินแปลงหมายเลขทะเบียนที่ สก. ๗๒ (๕๑๔๙) ตำบลสระแก้ว อำเภอเมืองสระแก้ว จังหวัดสระแก้ว ซึ่งกระทรวงมหาดไทยเห็นว่าเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน โดยกรมธนารักษ์เห็นว่าที่ดินแปลงดังกล่าวข้างต้นเป็นที่ราชพัสดุด้วยเหตุผลตามนัยหนังสือที่ กค. ๐๔๐๓/๑๑๖๐ ลงวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๒๑ หนังสือที่ กค. ๐๔๐๕/๐๗๐๑๘ ลงวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๒๒ และหนังสือที่ สก ๐๐๐๔/๑๘๐๐ ลงวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๕๔ กล่าวคือ

๑. กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้นำส่งขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุตั้งแต่วันที่ ๓ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๖๘ โดยชี้แจงว่า ได้ปกครองมาแต่เดิม ทั้งนี้ โดยถือปฏิบัติตามพระบรมราชโองการในรัชกาลที่ ๖ ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๖๔ ซึ่งให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ปกครองดูแลและรวบรวมที่ดินของหลวงในกระทรวงต่าง ๆ มาขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุโดยแจ้งการใช้ประโยชน์ว่าให้เช่า ซึ่งก็แสดงว่าขณะที่นำส่งขึ้นทะเบียนพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นแล้ว และทางราชการได้นำไปจัดให้เช่า ที่ดินแปลงดังกล่าวจึงถือเป็นที่ราชพัสดุตั้งแต่นั้นมา การนำขึ้นทะเบียนสาธารณประโยชน์จึงไม่มีผลอย่างใดไม่

๒. การที่ประชาชนเลิกใช้ประโยชน์ก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ที่ดินแปลงดังกล่าวเปลี่ยนสภาพเป็นที่รกร้างว่างเปล่า ผู้ใดอาจเข้าครอบครองและนำไปออกโฉนดได้

๓. ที่ดินแปลงดังกล่าว กระทรวงการคลังได้ครอบครองใช้ประโยชน์โดยเคยใช้เป็นที่ตั้งโรงเรียนประจำอำเภอสระแก้ว จึงเป็นที่ราชพัสดุตามความในมาตรา ๕ และมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ และไม่ต้องทำการถอนสภาพตามมาตรา ๘ (๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เพราะเรื่องนี้กระทรวงมหาดไทยได้ทำความตกลงกับกระทรวงการคลังแล้ว ตามนัยสำเนาหนังสือ ที่ มท. ๐๖๐๗/๒๗๐๑ ลงวันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๒

๔. กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทยได้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแล้ว โดยเห็นว่า ที่ดินมีสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะอยู่ในความดูแลของกระทรวงการคลัง ตามหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เลขที่ ๖๗๘๖ ออกให้ ณ วันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๒๐

๕. กรมธนารักษ์อ้างว่า ศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาไว้เป็นบรรทัดฐานว่า ที่สาธารณประโยชน์ที่ประชาชนเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้วก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ เป็นที่ราชพัสดุ (คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ ๒๕๐๒/๒๕๓๓)

กรมธนารักษ์เห็นว่าหากเทศบาลเมืองสระแก้วเห็นด้วยกับการพิจารณาของธนารักษ์จังหวัด ขอให้ส่งมอบการดูแลและจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุแปลงดังกล่าวพร้อมด้วยเอกสารที่เกี่ยวข้องให้จังหวัด เพื่อจะได้ดำเนินการตามที่กรมธนารักษ์สั่งการต่อไป หากเทศบาลฯ ยังเห็นว่าที่ดินแปลงดังกล่าวเป็นที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ก็ชอบที่จะนำเสนอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยชี้ขาด

เทศบาลเมืองสระแก้วเห็นว่ากรณีดังกล่าวมีกฎหมายและระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ เพื่อให้เป็นบรรทัดฐานและแนวทางปฏิบัติ สมควรที่จะนำเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อวินิจฉัยชี้ขาดว่า ที่ดินแปลงดังกล่าวอยู่ในความดูแลรักษาของกระทรวงใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารื้อดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดินและอำเภอสระแก้ว) และผู้แทนเทศบาลเมืองสระแก้ว จังหวัดสระแก้ว แล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า ที่ดินแปลงนี้กระทรวงมหาดไทยปกครองใช้ประโยชน์โดยการให้เช่ามาแต่เดิม และได้นำส่งขึ้นทะเบียน เมื่อ พ.ศ. ๒๔๖๔ กระทรวงการคลังได้ดำเนินการขออนุญาตหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง โดยได้ทำการรังวัดเมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๓ และได้รับหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เมื่อวันที่ ๕ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๒๐ โดยกระทรวงการคลังครอบครองดูแลการใช้ประโยชน์มาโดยตลอด โดยให้หน่วยงานซึ่งปกครองอยู่เดิมใช้ประโยชน์ สภาพที่ดินเดิมเป็นที่ลุ่มน้ำท่วมขัง ประชาชนได้เข้ามาใช้ประโยชน์แต่เมื่อถึงฤดูแล้งบริเวณดังกล่าวจะแห้งใช้ประโยชน์ไม่ได้ ทางราชการจึงได้ขุดพื้นที่เพื่อประโยชน์ในการเก็บน้ำไว้ในฤดูแล้ง ซึ่งภายหลังบริเวณดังกล่าวได้ตื้นเขิน และประชาชนเลิกใช้ประโยชน์แล้ว ต่อมากรมธนารักษ์อนุญาตให้กระทรวงสาธารณสุขใช้พื้นที่บางส่วนของที่ราชพัสดุแปลงดังกล่าวเพื่อก่อสร้างโรงพยาบาลสมเด็จพระยุพราช ได้มีการขุดดินบริเวณดังกล่าวขึ้นถมพื้นที่ที่ทำการก่อสร้าง และตกแต่งบริเวณที่ขุดนั้นเป็นสระน้ำเพื่อใช้เป็นสวนพักผ่อนอยู่ในบริเวณโรงพยาบาล คงมีเพียงเทศบาลเมืองสระแก้ว และสถานีดับเพลิงที่สูบน้ำขึ้นมาใช้ในยามที่ขาดแคลนน้ำใช้หรือเกิดอัคคีภัย ส่วนบริเวณที่มีการโต้แย้งกรรมสิทธิ์กับเทศบาลเมืองสระแก้วนั้น เดิมเคยใช้เป็นที่ตั้งของโรงเรียนประจำอำเภอสระแก้ว ปัจจุบันได้รื้อถอนและย้ายออกไปแล้ว และเป็นส่วนที่มีได้อยู่ในบริเวณที่เป็นหรือเคยเป็นสระน้ำหรือหนองน้ำเดิมแต่อย่างใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) พิจารณาคำชี้แจงเพิ่มเติมของผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดังกล่าวแล้ว เห็นว่า ข้อหารื้อนี้เป็นปัญหาเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของที่ดินแปลงหมายเลขทะเบียนที่ สก. ๗๒ (๕๑๔๙) ที่กระทรวงมหาดไทยได้นำส่งขึ้นทะเบียนที่ราช

พัสดุเมื่อ พ.ศ. ๒๔๖๘ ซึ่งเป็นช่วงก่อนใช้บังคับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์^๑ และยังไม่มีบทบัญญัติใดที่บัญญัติเกี่ยวกับแบบพิธีการเปลี่ยนแปลงสถานะที่ดินของรัฐประเภทหนึ่งไปเป็นที่ดินของรัฐอีกประเภทหนึ่ง ฉะนั้น ที่ดินของรัฐจะมีสถานะทางกฎหมายอย่างไรในขณะนั้น จึงย่อมขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงว่าสภาพที่ดินเป็นอย่างไรและมีการใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นอย่างไร^๒

เมื่อพิจารณาคำชี้แจงของผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องประกอบกับบัญชีแสดงเลขหมายรายการที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของหลวง ซึ่งกระทรวงการคลังฯ ได้รับขึ้นทะเบียนไว้แล้วฯ ตามแบบ ท.บ. ๑๘ ที่ระบุว่า กระทรวงมหาดไทยนำส่งว่าได้ปกครองมาแต่เดิม และในช่องการใช้ประโยชน์ระบุว่า “ให้เช่า” และรายงานการรังวัดที่ดินเพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง รวมทั้งบันทึกข้อความการให้ถ้อยคำต่อช่างแผนที่ผู้ทำการรังวัดเมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๓ ซึ่งผู้แทนนายอำเภอสระแก้วได้ร่วมตรวจสอบและรับรองว่ามีใช้ที่สาธารณประโยชน์แล้ว ย่อมพึงได้ว่าที่ดินแปลงดังกล่าวมิได้มีสภาพเป็นที่สาธารณประโยชน์มาแต่เดิม ส่วนที่กระทรวงมหาดไทยอ้างว่าที่ดินแปลงดังกล่าวเป็นหนองน้ำสาธารณะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันตามทะเบียนเลขที่ ๙๗ นั้น เมื่อพิจารณาหลักฐานทางทะเบียนแล้ว ปรากฏว่าทะเบียนเลขที่ ๙๗ เป็นทะเบียนสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทสำนักการราชการบ้านเมือง และแม้ว่าในช่องประวัติสภาพ และสิ่งปลูกสร้าง ระบุว่า “เป็นหนองน้ำสาธารณประโยชน์” แต่ในช่องชื่อที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินระบุชัดว่าเป็น “ที่ดินราชพัสดุ” หนองน้ำดังกล่าวจึงน่าจะเกิดขึ้นภายหลังการรังวัดเมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๓ ดังนั้น การที่กระทรวงมหาดไทยนำขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุเมื่อ พ.ศ. ๒๔๖๘ ที่ดินแปลงดังกล่าวจึงเป็นที่ดินของหลวงอยู่ในความดูแลของกระทรวงการคลังนับแต่เวลานั้นแล้ว และเมื่อใช้บังคับระเบียบการปกครองและจัดประโยชน์ที่ดินสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุ พุทธศักราช ๒๔๘๕ ที่ดินแปลงดังกล่าวย่อมอยู่ในความหมายของที่ดินราชพัสดุตามข้อ ๓^๓ แห่งระเบียบดังกล่าว และตามคำชี้แจงของผู้แทนกรมธนารักษ์และผู้แทนเทศบาลเมืองสระแก้วได้ความว่า ที่ดินดังกล่าวเคยใช้เป็นที่ตั้งโรงเรียนประจำอำเภอสระแก้ว และกระทรวงการคลังครอบครองดูแลที่ดินแปลงดังกล่าวมาโดยตลอด ที่ดินแปลงดังกล่าวจึงเป็นทรัพย์สินที่ใช้เพื่อ

^๑ พระราชกฤษฎีกาให้ใช้บทบัญญัติ บรรพ ๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน พุทธศักราช ๒๔๗๕

^๒ บันทึก เรื่อง สถานะทางกฎหมายของที่ดินบริเวณแม่น้ำที่ต้นเขินเป็นที่ราบก่อนใช้บังคับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และประมวลกฎหมายที่ดิน (กรณีที่ดินบริเวณ “ปึงท่าง” ตำบลสารภี อำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่) (เรื่องเสร็จที่ ๒๖๕/๒๕๓๙) ส่งพร้อมหนังสือถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๖๐๑/๓๐๙ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๓๙

^๓ ข้อ ๓ ตามระเบียบการนี้ คำว่า “ที่ดินราชพัสดุ” หมายความว่า .
ที่ดินซึ่งรัฐบาลปกครองใช้ราชการอยู่ หรือสงวนไว้ใช้ราชการภายใน และรัฐบาลได้เข้าปกครองจัดประโยชน์แล้ว นอกจากที่ดินในความปกครองกรมรถไฟ ทางหลวงในความปกครองกรมโยธาเทศบาล และทรัพย์สินของจังหวัดตามมติคณะรัฐมนตรี

๒. ที่สาธารณประโยชน์เลิกใช้ เช่น คู คลอง ถนน ทางหลวงต่างๆ ซึ่งมีใช้เพื่อการสาธารณประโยชน์แล้ว

ที่ดินราชพัสดุต้องสำรวจส่งขึ้นทะเบียนทางกระทรวงการคลังทั้งสิ้น

ประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ แม้ต่อมาจะได้เลิกใช้และรื้อถอนโรงเรียนประจำอำเภอสระแก้ว ออกไปแล้วก็ตาม อีกทั้งปรากฏตามคำชี้แจงของผู้แทนกรมที่ดินว่า ในทางปฏิบัติของการรังวัด เพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงนั้น หากมีที่สาธารณประโยชน์ที่พลเมืองใช้ร่วมกันอยู่ใน บริเวณที่ดินที่ทำการรังวัด นายอำเภอ ซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่ดูแลที่สาธารณะย่อมต้องคัดค้าน ดังนั้น เมื่อหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง^๕ ที่ออกให้สำหรับที่ดินแปลงนี้เมื่อ พ.ศ. ๒๕๒๐ เป็นการออก เพื่อแสดงเขตที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะทั้งแปลง ที่ดินแปลงดังกล่าวจึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทใช้เพื่อประโยชน์ ของแผ่นดินโดยเฉพาะ การมีสระน้ำหรือหนองน้ำเกิดขึ้นในภายหลัง ก็ทำให้ที่ดินแปลงดังกล่าว พ้นสภาพจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๓) ไม่^๖ แม้ต่อมาสภาพราชการคณะปฏิวัติจะได้มีมติเกี่ยวกับอำนาจของกระทรวงการคลัง เมื่อวันที่ ๒๔ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๔ ว่า กระทรวงการคลังไม่มีอำนาจเกี่ยวกับสาธารณสมบัติของ แผ่นดินก็ตาม ก็ไม่ลบล้างอำนาจในการถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุของกระทรวงการคลังที่มีมาแต่ เดิม ทั้งนี้ ตามนัยความเห็นกรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๘ ในเรื่องเสรีที่ ๒๙๖/๒๕๑๙^๗ และ เมื่อพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ใช้บังคับ ที่ดินแปลงดังกล่าวย่อมอยู่ในความหมาย ของที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔^๘ และอยู่ในอำนาจของกระทรวงการคลังตามมาตรา ๑๑^๙ แห่ง พระราชบัญญัติดังกล่าว

^๕ หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เลขที่ ๖๗๘๖ ออกให้ ณ วันที่ ๕ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๒๐

^๖ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๑๕๙/๒๕๑๑(ที่ประชุมใหญ่)

กำแพงเมืองและคูเมืองเป็นทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ แม้ต่อมาจะ ถูกทำลายหรือดินเข็นขึ้น แต่เมื่อทางราชการยังถือเป็นที่หลวงหวงห้ามตลอดมา จึงยังเป็นสาธารณสมบัติของ แผ่นดินอยู่

^๗ บันทึก เรื่อง ปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างกระทรวงการคลังและกรุงเทพมหานครเกี่ยวกับสิทธิ ในที่ดินเขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร (เรื่องเสรีที่ ๒๙๖/๒๕๑๙) ส่งพร้อมหนังสือถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนมาก ที่ สร. ๐๘๐๑/๕๗๑๘ ลงวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๑๙

^๘ มาตรา ๔ ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดิน โดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐบาลกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือ ว่าเป็นที่ราชพัสดุ

^๙ มาตรา ๑๑ บรรดาที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรม ได้มาโดยกฎหมายว่าด้วยการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ หรือโดยการแลกเปลี่ยนกรรมสิทธิ์กับเอกชน หรือโดยประการอื่น ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ ใช้บังคับ ให้โอนมาเป็นของกระทรวงการคลัง



(ศาสตราจารย์พิเศษ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๔๕