

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง การคืนที่ดินที่อุทิศให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันให้แก่เจ้าของที่ดินเดิม

กรุงเทพมหานครได้มีหนังสือ ที่ กท ๐๙๐๙/๑๕๙๑ ลงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๕๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กรุงเทพมหานครมีโครงการก่อสร้างสะพานลอยคนเดินข้ามถนนพระรามที่ ๙ ช่วงระหว่างถนนรัชดาภิเษกกับสี่แยก อสมท. โดยมีปัญหาเกี่ยวกับการขึ้น - ลง ในพื้นที่ส่วนที่เป็นทางเท้า บริษัท เอ.เอสเตท จำกัด ผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินแปลงโฉนดเลขที่ ๑๒๐๒๕๗ เลขที่ดิน ๖๔๖๖ หน้าสำรวจ ๑๕๐๓๔ ตำบลห้วยขวาง (สามเสนนอกฝั่งเหนือ) อำเภอห้วยขวาง (บางซื่อ) กรุงเทพมหานคร จึงอุทิศที่ดินแปลงดังกล่าวเฉพาะส่วนที่ติดถนนพระรามที่ ๙ เนื้อที่ประมาณ ๘ ตารางวา โดยได้รังวัดและแบ่งหักที่ดินส่วนดังกล่าวให้เป็นทางสาธารณประโยชน์ ตั้งแต่วันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๓๓ เพื่อใช้เป็นทางขึ้น - ลง ของสะพาน ต่อมาปรากฏว่าไม่สามารถดำเนินการก่อสร้างสะพานลอยได้ เนื่องจากมีสะพานลอยรถยนต์ข้ามทางแยกยกระดับอยู่เกาะกลางถนนพระรามที่ ๙ เป็นผลให้ระดับความสูงไม่เพียงพอที่จะก่อสร้างสะพานลอยคนเดินได้ ซึ่งเมื่อกรุงเทพมหานครไม่สามารถก่อสร้างสะพานและไม่ได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินตามวัตถุประสงค์ที่อุทิศและจดทะเบียนไว้ บริษัท เอ.เอสเตท จำกัด จึงร้องขอคืนกรรมสิทธิ์ที่ดินดังกล่าว

กรุงเทพมหานครพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อไม่สามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินได้ตามวัตถุประสงค์ ก็สมควรคืนที่ดินให้กับบริษัท เอ.เอสเตท จำกัด ซึ่งเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์เดิมต่อไป ตามมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่เนื่องจากกรณีการขอคืนที่ดินสาธารณประโยชน์ในลักษณะเช่นนี้ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๙ กรุงเทพมหานครได้เสนอตราพระราชบัญญัติโอนที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ให้แก่นายวิลาส บุณนาค พ.ศ. ส่วนที่ถูกเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดซื้อที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นเพื่อตัดและขยายถนนฯ พ.ศ. ๒๕๓๓ (ถนนอรุณอมรินทร์) ซึ่งผลการตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาให้ความเห็นว่า เนื่องจากยังไม่เคยมีการปักกฤษฎีแนวเขตถนนในที่ดินแปลงนี้ และประชาชนไม่ได้ใช้ที่ดินแปลงนี้เป็นทางสาธารณประโยชน์หรือไม่ได้ใช้ประโยชน์ร่วมกันอย่างอื่น รวมทั้งทางราชการมิได้ใช้ประโยชน์หรือแสดงให้เห็นปรากฏว่าจะใช้ที่ดินแปลงนี้ ฉะนั้น แม้ว่าที่ดินแปลงนี้จะจดทะเบียนแบ่งแยกเพื่ออุทิศให้ทางราชการใช้สร้างถนนก็ตาม แต่เมื่อไม่มีการใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะแล้ว จึงยังไม่เป็นที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังนั้น การโอนที่ดินแปลงนี้คืนให้แก่เจ้าของก็ไม่จำเป็นต้องเสนอตราเป็นพระราชบัญญัติตาม

ส่งพร้อมหนังสือที่ นร ๐๙๐๑/๑๐๕๓ ลงวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๕๑ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

มาตรา ๑๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หากกรุงเทพมหานครประสงค์จะให้มีการโอนที่ดินคืนให้แก่เจ้าของก็สมควรที่กรุงเทพมหานครจะประสานงานกับกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) เพื่อดำเนินการโอนที่ดินคืนให้แก่เจ้าของเดิมต่อไป ในกรณีนี้ กรุงเทพมหานครจึงหาหรือว่า การจะคืนที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันให้แก่บริษัท เอ.เอส.เตท จำกัด กรุงเทพมหานครจะดำเนินการตามแนวทางที่คณะกรรมการกฤษฎีกาได้วินิจฉัยให้ความเห็นไว้ในรายงานวิลาศ บุนนาค ได้เพียงใดหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหาหรือของกรุงเทพมหานคร โดยมีผู้แทนกรุงเทพมหานคร เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า มาตรา ๑๓๐๕^๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้บัญญัติว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น (๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน (๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ และ (๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงพยาบาล สำนักการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธภัณฑ์ ฉะนั้น การพิจารณาว่าทรัพย์สินใดเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๖) ได้เคยวินิจฉัยไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๑๖๓/๒๕๐๙^๒ และเรื่องเสร็จที่ ๒๓๐/๒๕๑๒^๓ ว่า ทรัพย์สินใดเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ ต้องพิจารณาจากตัวทรัพย์สินว่ามีลักษณะสำคัญสองประการหรือไม่ คือ (๑) เป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน และ (๒) ทางราชการได้ใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน หากไม่ครบทั้งสองประการย่อมไม่ถือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแต่เป็นเพียงทรัพย์สินของแผ่นดินเท่านั้น ซึ่งต่อมาคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้มีความเห็นพ้องไปในแนวทางเดียวกันในเรื่องเสร็จที่ ๒๒๖/๒๕๓๒^๔ และเรื่อง

^๑มาตรา ๑๓๐๕ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงพยาบาล สำนักการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธภัณฑ์

^๒บันทึก เรื่อง การขายที่ดินและสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ สร. ๐๘๐๒/๕๑๒๓ ลงวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๐๙ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๓บันทึก เรื่อง การตีความมาตรา ๑๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (กรณีที่ดินราชพัสดุ จังหวัดอุดรธานี) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนมาก ที่ สร. ๐๘๐๒/๕๙๖๘ ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๑๒ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๔บันทึก เรื่อง การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุดินให้แก่ผู้ยกให้ (ข้อ ๒ และข้อ ๓ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๒๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘) ส่งพร้อม

เสร็จที่ ๒๖๖/๒๕๓๙^๕ ว่า ที่ดินที่เอกชนยกให้หากทางราชการยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของผู้ยกให้ หรือแสดงให้เห็นปรากฏแก่บุคคลภายนอกกว่าจะใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น ที่ดินดังกล่าวย่อมไม่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ

ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ที่ดินที่บริษัท เอ.เอสเตท จำกัด ได้อุทิศให้กรุงเทพมหานคร เพื่อจัดสร้างเป็นสะพานลอยคนเดิน แม้จะได้ดำเนินการรังวัดและแบ่งหักที่ดินเป็นทางสาธารณประโยชน์ ตั้งแต่วันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๓๓ ก็ตาม แต่กรุงเทพมหานครไม่สามารถดำเนินการจัดสร้างสะพานลอยคนเดินตามวัตถุประสงค์ของผู้อุทิศได้ อีกทั้งไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่ากรุงเทพมหานครได้ดำเนินการใด ๆ อันทำให้บุคคลภายนอกสามารถเห็นหรือเข้าใจได้โดยสภาพว่าจะใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น ที่ดินแปลงดังกล่าวจึงไม่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่เป็นเพียงทรัพย์สินของแผ่นดินฉะนั้น การโอนที่ดินคืนให้แก่บริษัท เอ.เอสเตท จำกัด ไม่จำเป็นต้องตราเป็นพระราชบัญญัติตามมาตรา ๑๓๐๕^๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กรณีดังกล่าวจึงเป็นไปตามแนวทางที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้วางไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๕๗๐/๒๕๓๙^๗ สมควรให้กรุงเทพมหานครประสานกับกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) ไปดำเนินการแก้ไขทางทะเบียนเพื่อโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินคืนให้แก่เจ้าของที่ดินเดิมต่อไป

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๕๑

หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๔๖๒ ลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๓๒ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

“บันทึก เรื่อง การแลกเปลี่ยนที่ราชพัสดุที่มีผู้อุทิศให้กับที่ดินของเอกชน ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนมาก ที่ นร ๐๖๐๑/๓๑๓ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๓๙ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

“มาตรา ๑๓๐๕ ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นจะโอนแก่กันมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา

“บันทึก เรื่อง การโอนที่ดินที่มีผู้อุทิศเพื่อสร้างทางสาธารณประโยชน์คืนให้แก่เจ้าของเดิม ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๒/๗๑๐ ลงวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๓๙ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี