

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง สถานะทางกฎหมายของถนนในที่ดินที่ได้ขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ สก. ๑๘๒ ตำบลอรัญประเทศ อำเภออรัญประเทศ จังหวัดสระแก้ว

กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลังได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กค ๐๔๒๐/๒๕๓๔ ลงวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กรมธนารักษ์และกรมที่ดินมีความเห็นแย้งกันด้านข้อกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินบริเวณส่วนที่เป็นถนนในที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ สก. ๑๘๒ ตำบลอรัญประเทศ อำเภออรัญประเทศ จังหวัดสระแก้ว โดยกรมธนารักษ์เห็นว่าที่ดินส่วนที่เป็นถนนดังกล่าวเป็นที่ราชพัสดุ และมีสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงได้ดำเนินการขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.) แต่กรมที่ดินมีความเห็นว่า ที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้ กรมธนารักษ์จึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยสภาพของที่ดินส่วนที่เป็นถนนในที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ สก. ๑๘๒ ว่า เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทใด ทั้งนี้ โดยมีข้อเท็จจริงสรุปได้ดังนี้

๑. เมื่อวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๓๖ ได้เกิดเพลิงไหม้บ้านเรือนที่อยู่อาศัยของราษฎรที่ปลูกสร้างอยู่ในที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ สก. ๑๘๒ ตำบลอรัญประเทศ อำเภออรัญประเทศ จังหวัดสระแก้ว เนื้อที่ประมาณ ๑๐ ไร่ กรมธนารักษ์จึงได้วางแผนพัฒนาปลูกสร้างอาคารในที่ดินบริเวณเพลิงไหม้และบริเวณใกล้เคียงที่มีได้ถูกเพลิงไหม้ด้วย รวมทั้งมีการจัดวางผังถนนใหม่ เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อย สวยงาม ตลอดจนเพื่อป้องกันปัญหาการจราจรในอนาคต โดยวางแผนอาคารดังกล่าวทับแนวถนนเดิม กรมที่ดินเห็นว่าถนนดังกล่าวเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ที่มีสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๒) การพัฒนาที่ราชพัสดุดังกล่าวจึงมีเหตุขัดข้อง

๒. ที่ดินบริเวณดังกล่าวเป็นที่ราชพัสดุแปลงใหญ่ เนื้อที่ประมาณ ๓๖๐ ไร่ เศษทางราชการได้มาโดยการครอบครองเป็นของรัฐ และได้เข้าใช้ประโยชน์ในทางราชการเป็นที่ตั้งของหน่วยงานต่างๆ ของทางราชการ เช่น ที่ว่าการอำเภออรัญประเทศ สถานีตำรวจ ที่ทำการตรวจคนเข้าเมือง และบ้านพักข้าราชการ เป็นต้น มีสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๓) ทั้ง

แปลง และกระทรวงการคลังได้รับที่ดินแปลงดังกล่าวขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุไว้เป็นแปลงหมายเลขทะเบียนที่ ๙๖๙๕ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๘๑ ตามหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ ๓๕๖๗๗/๒๔๘๑ ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๔๘๑ และในปี พ.ศ. ๒๕๒๓ กรมธนารักษ์ได้ดำเนินการตามโครงการปรับปรุงทะเบียนที่ราชพัสดุ จึงนำที่ราชพัสดุแปลงดังกล่าวขึ้นทะเบียนไว้เป็นแปลงหมายเลขทะเบียนที่ ปจ.๖๘๗ ต่อมาอำเภออรัญประเทศได้แยกจากจังหวัดปราจีนบุรีไปอยู่ในเขตจังหวัดสระแก้ว กรมธนารักษ์จึงปรับปรุงทะเบียนที่ราชพัสดุดังกล่าวให้ตรงกับข้อเท็จจริงเป็นแปลงหมายเลขทะเบียนที่ สก. ๑๘๒

๓. ที่ดินแปลงดังกล่าว เมื่อทางราชการเลิกใช้ประโยชน์ จังหวัดได้ดำเนินการจัดให้ประชาชนเช่าเพื่ออยู่อาศัย เป็นการบรรเทาความเดือดร้อนเรื่องที่อยู่อาศัยและที่ทำกินเป็นการชั่วคราว และประชาชนกับทางราชการก็ได้ใช้ที่ดินบางส่วนเป็นถนน ซึ่งต่อมาทางราชการก็ได้อำนวยความสะดวกให้กับประชาชน โดยการปรับปรุงถนนให้ดีขึ้น และตัดถนนเพิ่มเติมในที่ราชพัสดุแปลงดังกล่าว ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๐๒ ทางราชการได้ดำเนินการออกหลักฐานทางที่ดินสำหรับที่ราชพัสดุ โดยกรมที่ดินได้ออกหลักฐานให้เป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.) รวม ๑๔ ฉบับ (เลขที่ ๔๔๑-๔๕๔/๒๕๐๒) โดยกันพื้นที่ส่วนที่เป็นถนนไว้เป็นทาง ไม่ได้ออก นสล. แต่อย่างใด

๔. กรมธนารักษ์เห็นว่า เหตุที่ออก นสล. โดยไม่ได้รวมพื้นที่ในส่วนที่เป็นถนนที่เป็นที่ราชพัสดุไว้ด้วย ก็เนื่องจากผู้แทนกระทรวงการคลังในขณะนั้น (สรรพากรจังหวัด) ได้นำชี้ให้เจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินทำการตรวจสอบบริวาร โดยไม่รวมถนน ซึ่งอาจเข้าใจว่าในส่วนที่ขอใช้ป็นถนน มิได้ใช้ในราชการ หรือที่ดินดังกล่าวใช้เป็นถนนแล้ว จึงไม่ต้องออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ซึ่งเป็นความเข้าใจที่ไม่ถูกต้อง เนื่องจากที่ดินแปลงดังกล่าวเดิมใช้ประโยชน์ในทางราชการทั้งแปลง จึงมีสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๓) ซึ่งการเป็นที่ราชพัสดุดังกล่าวเทศบาลตำบลอรัญประเทศซึ่งเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นที่เป็นผู้รับผิดชอบในการก่อสร้าง ดูแล รักษา และบำรุงซ่อมแซมถนนดังกล่าว ก็ได้ยอมรับว่าถนนดังกล่าวเป็นที่ราชพัสดุตามหนังสือเทศบาลฯ ที่ ปจ. ๖๑/๔๒๔ ลงวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๒๕

๕. กรมที่ดินเห็นว่า ที่ดินบริเวณที่เป็นถนน เมื่อได้มีการนำรังวัดเพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในปี พ.ศ. ๒๔๙๘ นายกเทศมนตรีตำบลอรัญประเทศ ผู้รับผิดชอบพื้นที่และผู้แทนกระทรวงการคลัง ได้มีบันทึกยืนยันว่าที่ดินที่ขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงมีถนนตัดผ่านหลายสาย จึงขอกันไว้เป็นทางสาธารณประโยชน์ แสดงว่าส่วนที่กระทรวงการคลังไม่ได้ใช้ประโยชน์มีสภาพเป็นถนน เมื่อปรากฏว่าประชาชนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกันเป็นทางสัญจร จึงตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พร้อมทั้งเสนอแนะด้วยว่าหากกรมธนารักษ์ไม่เห็นด้วยกับความเห็นของกรมที่ดินก็ควรส่งเรื่องหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหาดังกล่าวโดยได้รับฟัง

ข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน และกรมการปกครอง) ประกอบการพิจารณาแล้ว เห็นว่า การที่กระทรวงการคลังได้รับที่ดินแปลงดังกล่าวขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ สก. ๑๘๒ (เดิมที่ดินแปลงหมายเลขทะเบียนที่ ๙๖๙๕ และปรับปรุงเป็นหมายเลขทะเบียนที่ ปจ. ๖๘๗) ซึ่งมีสภาพเป็นที่ดินแปลงใหญ่ มีเนื้อที่ประมาณ ๓๖๐ ไร่ โดยอ้างว่า ทางราชการได้มาโดยการครอบครองเป็นของรัฐ และได้เข้าใช้ประโยชน์ในทางราชการเป็นที่ตั้งของหน่วยงานต่างๆ ของทางราชการ เช่น ที่ว่าการอำเภออรัญประเทศ สถานีตำรวจ ที่ทำการตรวจคนเข้าเมือง และบ้านพักข้าราชการ นั้น ไม่ได้หมายความว่า ที่ดินแปลงดังกล่าวจะมีสภาพกลายเป็นที่ราชพัสดุซึ่งเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะหมดทั้งแปลงแต่อย่างใด ทั้งนี้ เนื่องจากที่ดินที่ได้ขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ สก. ๑๘๒ มีลักษณะเป็นที่ดินแปลงใหญ่มีเนื้อที่ถึง ๓๖๐ ไร่เศษ การที่จะพิจารณาว่าที่ดินแปลงดังกล่าวเป็นที่ราชพัสดุซึ่งเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะหรือไม่ นั้น ต้องพิจารณาตามสัดส่วนของพื้นที่ที่ทางราชการได้เข้าไปใช้ประโยชน์จริง<sup>๑</sup> กล่าวคือ หากทางราชการได้เข้าไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่ส่วนใดของที่ดินแปลงดังกล่าว ก็เฉพาะพื้นที่ส่วนนั้นเท่านั้นที่เป็นที่ราชพัสดุซึ่งเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ตามมาตรา ๑๓๐๔<sup>๒</sup> (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สำหรับพื้นที่ส่วนที่ทางราชการไม่ได้ใช้ประโยชน์ก็ไม่เป็นที่ราชพัสดุ

ในกรณีตามข้อหาข้อนี้ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ราษฎรได้ใช้ประโยชน์ในพื้นที่บางส่วนของที่ดินที่ได้ขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ สก. ๑๘๒ โดยใช้เป็นทางเดินเพื่อไปติดต่อราชการและเป็นทางสัญจรไปมา ย่อมถือว่าพื้นที่ส่วนที่เป็นถนนในบริเวณที่ดินแปลงดังกล่าวเป็นที่ดินที่ทางราชการไม่ได้ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ แต่เป็นพื้นที่ส่วนที่ราษฎรได้ใช้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน และต่อมาเมื่อทางราชการขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ก็ปรากฏข้อเท็จจริงในการนำรังวัดเพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงว่า นายกเทศมนตรีตำบลอรัญประเทศ ผู้รับผิดชอบพื้นที่ และสรรพากรจังหวัด (สมุห์บัญชีอำเภอตรี) ซึ่งเป็นผู้แทนของกระทรวงการคลังในขณะนั้น ได้ทำบันทึกยืนยันลงวันที่ ๑๒ และ ๑๔

<sup>๑</sup> บันทึก เรื่อง สถานะทางกฎหมายของที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการ แต่ทางราชการไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์ (เรื่องเสร็จที่ ๓๑๓/๒๕๓๘) ส่งพร้อมหนังสือถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๖๐๑/๒๕๑ ลงวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๓๘

<sup>๒</sup> มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธภัณฑ์

ตุลาคม ๒๕๕๘ ว่า ที่ดินที่ขออนุญาตหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง มีถนนสาธารณะประโยชน์ตัดผ่าน ๑๐ สาย จึงขอแก้ไขเป็นถนนสาธารณะ ส่วนที่ดินนอกจากถนนสาธารณะทั้ง ๑๐ สายนี้ เป็นที่ราชพัสดุของกระทรวงการคลังทั้งสิ้น ดังนั้น จึงถือได้ว่าเป็นที่ยืนยันดังกล่าวยังเป็นหลักฐานที่ระบุชัดเจนว่า พื้นที่ส่วนใดบ้างในบริเวณที่ดินที่ได้ขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ สก. ๑๘๒ เป็นที่ดินที่ทางราชการได้ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ และพื้นที่ส่วนใดบ้างที่ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน และต่อมาเมื่อกรมที่ดินได้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้รวมทั้งหมด ๑๔ แปลง โดยกันพื้นที่ส่วนที่เป็นถนนออกไป ก็ไม่ปรากฏว่าได้มีการทักท้วงหรือคัดค้านว่าการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงดังกล่าวไม่ถูกต้องแต่ประการใด ฉะนั้น เฉพาะพื้นที่ส่วนที่มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงทั้ง ๑๔ แปลงเท่านั้นที่มีสภาพเป็นที่ราชพัสดุซึ่งเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ตามมาตรา ๔<sup>๓</sup> แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ สำหรับที่ดินส่วนที่ราษฎรได้ใช้เป็นถนนเพื่อสัญจรไปมาและติดต่อราชการในบริเวณที่ดินที่ขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุไว้แล้วนั้น ถือว่ามีสภาพเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒)<sup>๔</sup> แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์



(ศาสตราจารย์พิเศษ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕

<sup>๓</sup> มาตรา ๔ ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

<sup>๔</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น