

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง สถานะทางกฎหมายของที่ดินตามประกาศสงวนที่สร้างกิ่งอำเภอ

กรมธนารักษ์ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๓๐๒/๗๑๗๐ ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๖๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กรมธนารักษ์มีประเด็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับสถานะที่ดินราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ บก. ๒๕๔ (นค. ๒๓๐) ตำบลเชกา อำเภอเชกา จังหวัดบึงกาฬ ซึ่งเป็นที่ดินที่ได้มาตามประกาศสงวนที่สร้างกิ่งอำเภอ ที่ ๕/๒๔๙๔ ประกาศ ณ วันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๔๙๔ เนื้อที่ประมาณ ๑,๕๐๐ - ๐ - ๐๐ ไร่ โดยเป็นการสงวนไว้สร้างที่ทำการและบ้านพักข้าราชการกิ่งอำเภอเชกา และต่อมาได้ขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๓ อันเป็นการหวงห้ามที่ดินไว้เพื่อใช้ประโยชน์ของทางราชการภายหลังจากที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ ใช้บังคับแล้ว ซึ่งมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้ต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา เมื่อการสงวนที่ดินเพื่อสร้างกิ่งอำเภอเชกา ในปี พ.ศ. ๒๔๙๔ มิได้ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด จึงไม่มีผลเป็นที่สงวนหวงห้ามและไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย อย่างไรก็ตาม โดยที่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าทางราชการได้เข้าใช้ประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าว จำนวน ๗ รายการ รวมเนื้อที่ ๘๒ - ๑ - ๐๔ ไร่ ไม่รวมแปลงโรงฆ่าสัตว์ของสุขาภิบาลศรีนา เนื้อที่ ๑ - ๐ - ๒๖ ไร่ เนื่องจากมิได้เป็นการใช้ประโยชน์ในราชการและที่ผ่านมาที่ทำการปกครองอำเภอเชกาไม่เคยมีการเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวบริเวณอื่นอีก ดังนั้น ที่ดินดังกล่าวจึงตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ (เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น) เฉพาะในส่วนที่ทางราชการเข้าใช้ประโยชน์แล้ว

ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๖๒ โดยมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติความหมายของ “ที่ราชพัสดุ” ว่า ได้แก่ (๑) อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด (๒) ที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ (๓) ที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการตามกฎหมาย และมาตรา ๗ (๑) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ได้บัญญัติยกเว้นให้อสังหาริมทรัพย์บางประเภทไม่เป็นที่ราชพัสดุ แต่ไม่รวมถึงที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือเพื่อประโยชน์ของทางราชการตามกฎหมาย กรมธนารักษ์จึงมีประเด็นว่า การวินิจฉัยสถานะของที่ดินราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ บก. ๒๕๔ (นค. ๒๓๐) จะเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมที่เคยวินิจฉัยหรือไม่ เนื่องจากการวินิจฉัยเดิมยึดหลักว่า ที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้แต่ไม่มีการใช้ประโยชน์ไม่เป็นที่ราชพัสดุ แต่เมื่อพิจารณาบทนิยามคำว่า “ที่ราชพัสดุ” ตามมาตรา ๖ (๒) แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๖๒ ที่บัญญัติว่า ที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ซึ่งเป็นกรณีตามมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

กรณีนี้ไม่ต้องพิจารณาว่ามีการเข้าใช้ประโยชน์ของส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐหรือไม่ และแตกต่างจากกรณีตามมาตรา ๖ (๓) แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๖๒ ที่บัญญัติว่า ที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการตามกฎหมาย กรณีนี้ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด อันเป็นเจตนารมณ์ในการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้กรมธนารักษ์มีหน้าที่และอำนาจเข้าไปบริหารจัดการที่ดินของรัฐในกรณีดังกล่าว และเพื่อป้องกันการโต้แย้งหรือการบุกรุกที่ราชพัสดุ

กรมธนารักษ์มีความเห็นในกรณีนี้ว่า แม้การออกประกาศสงวนที่สร้างกึ่งอำเภอฯ มิได้ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนด ทำให้ที่ดินที่ได้มาตามประกาศสงวนหวงห้ามดังกล่าวไม่เป็นไปตามมาตรา ๖ (๓) แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๖๒ แต่การสงวนหรือหวงห้ามที่ดินตามประกาศดังกล่าวเป็นการสงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เนื่องจากมีวัตถุประสงค์ในการหวงห้ามเพื่อใช้เป็นที่สร้างที่ทำการและบ้านพักข้าราชการกึ่งอำเภอ จึงตกเป็นที่ราชพัสดุทั้งแปลงตามนัยมาตรา ๖ (๒) แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๖๒ แม้ว่าทางราชการจะได้เข้าใช้ประโยชน์เต็มพื้นที่ตามที่ได้ประกาศสงวนหรือหวงห้ามไว้ก็ตาม และโดยที่กรณีดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญซึ่งไม่เคยมีแนวคำวินิจฉัยมาก่อน จึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อวินิจฉัยสถานะของที่ดินราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ บก. ๒๕๔ (นค. ๒๓๐) ที่ได้มาตามประกาศสงวนที่สร้างกึ่งอำเภอ ที่ ๕/๒๕๔๔ ว่า มีสถานะเป็นที่ราชพัสดุทั้งแปลงหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมธนารักษ์ โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง และกรมที่ดิน) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๖^๑ และมาตรา ๗^๒ แห่ง

มาตรา ๖ ที่ราชพัสดุ ได้แก่

- (๑) อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด
- (๒) ที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ
- (๓) ที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการตามกฎหมาย

มาตรา ๗ อสังหาริมทรัพย์ดังต่อไปนี้ ไม่เป็นที่ราชพัสดุ

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดิน โดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน แต่ไม่รวมถึงที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะหรือเพื่อประโยชน์ของทางราชการตามกฎหมาย

(๒) อสังหาริมทรัพย์อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน

(๓) อสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๔) อสังหาริมทรัพย์ขององค์การมหาชน ซึ่งได้มาโดยมีผู้อุทิศให้หรือโดยการซื้อหรือแลกเปลี่ยนจากรายได้หรือทรัพย์สินขององค์การมหาชนนั้น โดยไม่ได้ใช้เงินงบประมาณแผ่นดินหรือเงินอุดหนุนจากรัฐบาล

(๕) อสังหาริมทรัพย์ของสถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ซึ่งได้มาโดยมีผู้อุทิศให้หรือโดยการซื้อหรือแลกเปลี่ยนจากรายได้หรือทรัพย์สินของสถานศึกษานั้น โดยไม่ได้ใช้เงินงบประมาณแผ่นดินหรือเงินอุดหนุนจากรัฐบาล

(๖) อสังหาริมทรัพย์ของหน่วยงานของรัฐที่มีกฎหมายจัดตั้ง ซึ่งได้มาโดยมีผู้อุทิศให้หรือโดยการซื้อหรือแลกเปลี่ยนจากรายได้หรือทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐนั้น โดยไม่ได้ใช้เงินงบประมาณแผ่นดินหรือเงินอุดหนุนจากรัฐบาล

(๗) อสังหาริมทรัพย์ที่มีกฎหมายเฉพาะบัญญัติยกเว้นไว้ไม่ให้ถือเป็นที่ราชพัสดุ

พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๖๒ เป็นหลักเดียวกับมาตรา ๔^๓ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ดังจะเห็นได้จากความของกฎหมายทั้งสองฉบับก็มีความหมายทางกฎหมายที่ตรงกัน ประกอบกับไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติใดในกฎหมายใหม่บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น โดยคำว่า “ที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ” ในมาตรา ๖ (๒)^๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๖๒ ต้องพิจารณาการใช้ประโยชน์ที่ดินตามความเป็นจริง เป็นสำคัญ ซึ่งถ้าทางราชการเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวก็จะทำให้ที่ดินนั้นเป็นทรัพย์สิน ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓)^๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สำหรับ “ที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการตามกฎหมาย” ในมาตรา ๖ (๓)^๖ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๖๒ นั้น เมื่อได้มีการสงวนหรือหวงห้ามไว้ตามกฎหมายแล้ว ที่ดินนั้นก็เป็นที่ราชพัสดุ โดยไม่ต้องพิจารณาการเข้าไปใช้ประโยชน์จริงแต่อย่างใด

ในกรณีนี้เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า การสงวนที่สร้างกึ่งอำเภอกะทำโดยประกาศ สงวนที่สร้างกึ่งอำเภอ ที่ ๕/๒๔๙๔ มิได้กระทำโดยการตราพระราชกฤษฎีกาและประกาศใน ราชกิจจานุเบกษาตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง^๗ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ อันเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น ประกาศดังกล่าวจึงไม่มีผลเป็นการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐและไม่มีผลให้เป็นที่ดินที่สงวน หรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการตามกฎหมายตามมาตรา ๖ (๓) แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๖๒ ไปได้ แต่โดยที่ทางราชการได้ใช้ที่ดินบางส่วนตามประกาศสงวนที่สร้างกึ่งอำเภอ ที่ ๕/๒๔๙๔ ไปก่อสร้างสถานที่ราชการแล้วจำนวน ๗ รายการ ที่ดินดังกล่าวจึงเป็นที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา ๖ (๒) แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๖๒

“มาตรา ๔ ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดิน โดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็น ที่ราชพัสดุ

^๔โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๕มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อ สาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดิน โดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์

^๖โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

“มาตรา ๕ การหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า ให้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกาและประกาศใน ราชกิจจานุเบกษา

แต่ที่ดินส่วนที่ทางราชการยังมิได้เข้าใช้ประโยชน์นั้นยอมเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าตามมาตรา ๑๓๐๔ (๑)^๔
แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ไม่เป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๗ (๑)^๕ แห่งพระราชบัญญัติ
ที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๖๒



(นายปกรณ์ นิลประพันธ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ธันวาคม ๒๕๖๓

^๔โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕, ข้างต้น
^๕โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น