

บันทึก

เรื่อง ร่างพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน
สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในท้องที่ตำบลอรุณประเทศ อำเภออรุณประเทศ
จังหวัดปราจีนบุรี พ.ศ. (ที่ดินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน
สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเมื่อมีการถอนสภาพแล้วจะเป็นทรัพย์สินประเภทใด)

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้มีหนังสือ ที่ นร๐๒๐๓/๑๔๔๒๙ ลงวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๒๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงมหาดไทยได้เสนอร่างพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ในท้องที่ตำบลอรุณประเทศ อำเภออรุณประเทศ จังหวัดปราจีนบุรี พ.ศ. ไปเพื่อดำเนินการ ซึ่งในเรื่องนี้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีข้อสังเกตด้วยว่า ในปัจจุบันนี้มีส่วนราชการสองแห่งที่ดูแลและจัดประโยชน์ที่ดินของรัฐกล่าวคือ กระทรวงมหาดไทยโดยกรมที่ดินซึ่งอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายที่ดินและกระทรวงการคลังโดยกรมธนารักษ์ซึ่งอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงเห็นว่ามีปัญหาข้อกฎหมายที่เกี่ยวกับการถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในประเด็นที่ว่าเมื่อถอนสภาพแล้วที่ดินดังกล่าวจะมีสภาพเป็นราชพัสดุตามมาตรา ๔^๑ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ อันเป็นผลให้กระทรวงการคลังเป็นผู้จัดหาประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวหรือไม่ และปัญหานี้ตามประมวลกฎหมายที่ดินและพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ไม่ได้กำหนดให้เป็นชัดเจน ดังนั้นเพื่อป้องกันปัญหาอันอาจจะเกิดขึ้นในอนาคตในเรื่องส่วนราชการใดเป็นผู้มีหน้าที่จัดประโยชน์ดังกล่าวจึงเสนอว่าเห็นควรมอบให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาปัญหาดังกล่าวเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีด้วย และรองนายกรัฐมนตรี(พลเอก ประจวบสุนทรทรงกูร) รักษาราชการแทนนายกรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้วมีคำสั่งให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงส่งร่างพระราชกฤษฎีกาและข้อสังเกตดังกล่าวข้างต้นมาเพื่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะได้ดำเนินการตรวจพิจารณาต่อไป

^๑ มาตรา ๔ ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณะสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดิน โดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

ในชั้นแรกเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ส่งร่างพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ในท้องที่ตำบลอรุณประเทศ อำเภออรุณประเทศ จังหวัดปราจีนบุรี พ.ศ. ให้กองกฎหมายไทยดำเนินการ กองกฎหมายไทยได้ตรวจพิจารณาร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ร่วมกับผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) และผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) แล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินที่ขอถอนสภาพแปลงนี้ว่า ที่ดินแปลงดังกล่าวเป็นที่สาธารณประโยชน์ “วังปลาตอง” แปลงที่ ๒ อยู่ในตำบลอรุณประเทศ อำเภออรุณประเทศจังหวัดปราจีนบุรี ได้มีประกาศหวงห้ามไว้ให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันเมื่อประมาณพ.ศ. ๒๔๖๙ - ๒๔๗๐ แต่หลักฐานหาไม่พบ จึงได้มีประกาศหวงห้ามอีกครั้งหนึ่งตามประกาศอำเภออรุณประเทศที่ ๔/๒๔๙๓ ลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๔๙๓ ให้สงวนไว้เป็นที่เลี้ยงสัตว์ เนื้อที่ประมาณ ๕๔ ไร่ ๔๙ ตารางวา ปัจจุบันราษฎรเลิกใช้ประโยชน์ตามที่สงวนไว้และสภาพเปลี่ยนไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเนื่องจากเป็นที่ดินอยู่ในย่านชุมชน จังหวัดปราจีนบุรีได้ขอถอนสภาพบางส่วน เนื้อที่ ๘ ไร่ ๑ งาน ๕๗ ตารางวา เพื่อให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปราจีนบุรีดำเนินการจัดหาประโยชน์เพื่อนำรายได้ไปบำรุงท้องถิ่นโดยให้เอกชนเช่าปลูกสร้างอาคารพาณิชย์ ตลาดสดสถานีจอดรถโดยสาร พร้อมทั้งจัดระบบผังเมืองและการจราจรในบริเวณดังกล่าวให้เป็นระเบียบเรียบร้อย ซึ่งสภาเทศบาลและอำเภอไม่ขัดข้อง กรมที่ดินได้พิจารณาโดยประสานงานกับสำนักผังเมืองแล้ว ทางด้านผังเมืองไม่ขัดข้อง จึงเห็นชอบตามที่จังหวัดเสนอ ประกอบกับเรื่องนี้มิใช่กรณีการถอนสภาพเพื่อนำไปจัดสรรให้ประชาชนจึงไม่ต้องเสนอคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติเพื่อพิจารณา กระทรวงมหาดไทยจึงเสนอร่างพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่ดินดังกล่าวตามมาตรา ๘ วรรคสอง (๑)^๒แห่งประมวลกฎหมายที่ดินไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการต่อไป

สำหรับปัญหาข้อกฎหมายตามข้อสังเกตของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ว่า เมื่อได้ถอนสภาพที่ดินตามร่างพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแปลงนี้แล้ว ที่ดินดังกล่าวจะเป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ หรือไม่นั้น ผู้แทนกรมที่ดินและผู้แทนกรมธนารักษ์มีความเห็นแตกต่างกันในสาระสำคัญ กล่าวคือ

กรมที่ดินเห็นว่า การถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับ

^๒ มาตรา ๘

ฯลฯ

ฯลฯ

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองอาจถูกถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่นหรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจหรือเอกชน จัดหาที่ดินมาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว การถอนสภาพหรือโอนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ แต่ถ้าพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และมีได้ตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดตามอำนาจกฎหมายอื่นแล้ว การถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

ฯลฯ

ฯลฯ

พลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๘ วรรคสอง (๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินนั้นเป็นการถอนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเท่านั้น ที่ดินที่ถูกถอนสภาพแล้วนี้จึงพ้นสภาพจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔^๓(๒) มาเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่รกร้างว่างเปล่าตามมาตรา ๑๓๐๔ (๑)^๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และไม่เป็นที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ แต่กรมธนารักษ์มีความเห็นว่าเมื่อได้ออกพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้วที่ดินดังกล่าวย่อมหมดความเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันและพ้นจากสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทุกประเภท อันมีผลทำให้กลายเป็นอสังหาริมทรัพย์ประเภททรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา ซึ่งเข้าลักษณะเป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กองกฎหมายไทย) พิจารณาแล้วเห็นว่าปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญเพราะจะเป็นการวางหลักกฎหมายที่มีผลกระทบถึงอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานทั้งสอง สมควรได้รับการพิจารณาโดยกรรมการร่างกฎหมายเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงมีคำสั่งให้เสนอปัญหาข้อกฎหมายตามข้อสังเกตของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีดังกล่าวแล้วข้างต้น ให้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) พิจารณา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาปัญหาข้อกฎหมายที่กองกฎหมายไทยหรือ โดยได้เชิญผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดินและกรมการปกครอง) และผู้แทนกระทรวงการคลัง(กรมธนารักษ์)มาร่วมชี้แจงข้อเท็จจริงด้วยแล้ว มีความเห็นว่า ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้นแม้พลเมืองจะได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นหรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้วก็ไม่ทำให้สภาพความเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันสิ้นไป ถ้าจะให้พ้นสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันก็ต้องดำเนินการถอนสภาพหรือโอนไปตามมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน สำหรับการถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่พลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินหรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็น

^๓ มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดิน รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่งทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธภัณฑ์

^๔ โปรดดูเชิงอรรถ (๓)

ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน มาตรา ๘ วรรคสอง (๑)^๔แห่งประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา การถอนสภาพในที่นี้จึงหมายความว่าถอนสภาพที่ดินจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเมื่อถอนสภาพแล้วที่ดินนั้นยังคงเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินอยู่ ส่วนจะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่มีลักษณะเป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ หรือไม่ จะต้องพิจารณาเหตุผลของรัฐในการถอนสภาพประกอบด้วย ตัวอย่างเช่นในกรณีของทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ซึ่งเป็นที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันถ้าพลเมืองเล็กใช้ประโยชน์ในการเป็นที่เลี้ยงสัตว์แล้วและรัฐบาลประสงค์จะถอนสภาพเพื่อนำไปดำเนินการเพื่อให้ราษฎรสามารถมีสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน เช่นนี้ย่อมเห็นได้ว่า เมื่อถอนสภาพจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้วที่ดินนั้นก็ยังมีลักษณะที่รัฐสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันอยู่ ที่ดินดังกล่าวจึงยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ (๑) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งสามารถนำไปจัดสรรให้ราษฎรได้สิทธิครอบครองหรือกรรมสิทธิ์ได้จึงไม่เป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔^๕แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ หรือในกรณีที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ซึ่งพลเมืองมิได้ใช้ประโยชน์แล้ว และรัฐบาลประสงค์จะถอนสภาพเพื่อนำไปใช้ในราชการของกระทรวงทบวง กรมใด ที่ดินนั้นก็ยังมีลักษณะที่สงวนไว้ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะเมื่อถอนสภาพแล้วจึงยังมีสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทสงวนไว้ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ดินนั้นจึงเข้าลักษณะเป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ฉะนั้น ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเมื่อถอนสภาพตามมาตรา ๘ วรรคสอง (๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินแล้วจึงไม่อาจจะบ่งไปตายตัวว่า ที่ดินนั้นจะมีสภาพเป็นที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘หรือไม่

สำหรับที่ดินตามร่างพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในท้องที่ตำบลอรัญประเทศ อำเภออรัญประเทศจังหวัดปราจีนบุรี พ.ศ. ของกระทรวงมหาดไทยนี้ รัฐได้สงวนหวงห้ามไว้ให้ราษฎรใช้เลี้ยงสัตว์ร่วมกัน แต่ปัจจุบันราษฎรไม่ได้ใช้ประโยชน์ตามที่สงวนไว้รัฐบาลจึงเห็นสมควรถอนสภาพบางส่วนเพื่อให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปราจีนบุรีจัดหาประโยชน์พร้อมทั้งจัดระบบผังเมืองและการจราจรในบริเวณดังกล่าวให้เป็นระเบียบเรียบร้อย ซึ่งเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์ในการถอนสภาพนั้นก็เพื่อให้องค์การปกครองท้องถิ่นเข้าไปจัดหาประโยชน์และจัดระบบผังเมืองและการจราจร เมื่อได้มีการถอนสภาพเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าวแล้ว ที่ดินนั้นจะเปลี่ยนสภาพไปและไม่เป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันอีกต่อไป ส่วนปัญหาว่าที่ดินดังกล่าวจะตกเป็น

^๔ โปรดดูเชิงอรรถ (๒)

^๕ โปรดดูเชิงอรรถ (๑)

ที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ หรือไม่นั้นเห็นว่า เมื่อได้พิจารณาเหตุผลในการถอนสภาพที่ดินตามร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวแล้วเป็นที่เห็นได้ว่า ที่ดินแปลงนี้ได้สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันและยังมีสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ (๑) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อยู่ที่ดินดังกล่าวจึงหาได้พ้นจากสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทุกประเภทโดยผลแห่งกฎหมายอันมีผลให้เข้าลักษณะเป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ไม่

(นายกำธร พันธูลภ)

ประธานกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑

ธันวาคม ๒๕๒๘