

บันทึก

เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายตามมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ (ที่ดินบริเวณตำบลพังโคน อำเภอพังโคน จังหวัดสกลนคร)

กระทรวงการคลัง ได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๔๐๘/๔๔๘๗๙ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๓๐ หรือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน เนื่องจากกระทรวงการคลังมีปัญหาโต้แย้งกับกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับที่ดินซึ่งตั้งอยู่ตำบลพังโคน อำเภอพังโคน จังหวัดสกลนคร เนื้อที่ประมาณ ๓ งาน ๒๐ ตารางวา โดยมีข้อเท็จจริงสรุปได้ ดังนี้

๑. เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๖ กระทรวงมหาดไทยได้นำที่ดินตำบลพังโคน อำเภอพังโคน จังหวัดสกลนคร เนื้อที่ประมาณ ๓ งาน ๒๐ ตารางวา ขึ้นทะเบียนที่ดินที่สาธารณประโยชน์ประเภทราษฎรใช้ร่วมกัน แต่ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๒๓ กระทรวงการคลังได้ขอให้อัยการจังหวัดสกลนครพิจารณาให้ความเห็นในเรื่องที่ดินแปลงนี้ซึ่งอัยการจังหวัดสกลนครพิจารณาเห็นว่า ที่ดินแปลงนี้เป็นที่ราชพัสดุ กระทรวงการคลังจึงขอให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการแก้ไขทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ของแผ่นดินในช่องรายการ ชื่อที่ดินและใช้ประโยชน์อย่างไร จาก “ ที่สาธารณประโยชน์ ” เป็น “ ที่ราชพัสดุ กระทรวงการคลัง ” แต่กระทรวงมหาดไทยแจ้งว่า ที่ดินดังกล่าวเป็นที่รกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณประโยชน์ของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๑)^๑ ซึ่งกระทรวงมหาดไทยไม่สามารถแก้ไขทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ของแผ่นดินในรายการ ชื่อที่ดิน จาก “ ที่สาธารณประโยชน์ ” เป็น “ ที่ราชพัสดุ กระทรวงการคลัง ” ได้

๒. กระทรวงการคลังได้จัดให้มีการประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณาปัญหาในเรื่องนี้โดยผู้แทนกระทรวงมหาดไทยและผู้แทนกระทรวงการคลังมีความเห็นดังนี้

๒.๑ ผู้แทนกระทรวงมหาดไทยมีความเห็นว่า ราษฎรยกให้เพื่อสงวนไว้เป็นที่สาธารณประโยชน์แต่ได้นำไปใช้ประโยชน์อย่างอื่น และเหตุที่นำไปขึ้นทะเบียนที่ดินรกร้างว่างเปล่าซึ่งรัฐหวงห้ามก็เพื่อป้องกันการบุกรุก และปี พ.ศ. ๒๕๐๔ หมู่บ้านพังโคนได้ยกฐานะขึ้นเป็น

^๑ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธภัณฑ์

สุขาภิบาลพังโคน สุขาภิบาลฯได้ให้ประชาชนเช่าที่ดินบริเวณนี้ปลูกอาคารร้านค้า โดยกระทรวงมหาดไทยก็ให้สุขาภิบาลฯนำรายได้จากการจัดให้เช่ามาเป็นรายได้ของสุขาภิบาลฯตลอดมาจนถึงปัจจุบัน

๒.๒ กระทรวงการคลังมีความเห็นว่า ที่ดินแปลงนี้เมื่อกรมที่ดินอ้างคำให้การของพยานว่า เป็นที่ดินของราษฎรมาก่อน ต่อมาจึงยกให้เป็นที่ดินสาธารณะประโยชน์ ดังนั้นที่ดินแปลงนี้จึงมิใช่กรณีที่กระทรวงมหาดไทยนำที่ดินรกร้างว่างเปล่าขึ้นทะเบียนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๑)^๒ หากแต่เป็นที่ดินซึ่งเอกชนเคยมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายมาก่อน และที่ดินแปลงนี้ก็มีใช้สาธารณะสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๒)^๓ ทั้งนี้ เพราะทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันนั้น ขึ้นอยู่กับสภาพของทรัพย์สินนั่นเองว่า ได้ใช้เพื่อประโยชน์หรือสงวนไว้ใช้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า เมื่อราษฎรยกให้แล้ว ทางราชการได้นำมาจัดให้เอกชนเช่าปลูกสร้างบ้านอยู่อาศัยและทำการค้าโดยเก็บค่าเช่าเป็นรายได้ของสุขาภิบาลและอำเภอ กรณีนี้จึงเป็นข้อยืนยันได้ว่าพลเมืองทั่วไปไม่สามารถเข้าไปใช้ประโยชน์ร่วมกันได้ แม้เอกชนจะให้เป็นสาธารณะประโยชน์ก็ตามก็ไม่อาจทำให้เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒)^๔ และที่ดินนี้ก็มีใช้ทรัพย์สินซึ่งใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓)^๕ เพราะข้อเท็จจริงฟังไม่ได้ว่า ทางราชการได้ใช้เพื่อประโยชน์ของราชการหรือได้สงวนไว้เพื่อประโยชน์ของราชการแต่ประการใด แต่ที่ดินแปลงนี้น่าจะเป็นที่ราชพัสดุประเภททรัพย์สินธรรมดาเท่านั้น เพราะข้อเท็จจริงปรากฏว่า กระทรวงมหาดไทยครอบครองที่ดินนั้นไว้ในฐานะเป็นทรัพย์สินของกระทรวงมหาดไทยเอง จึงเป็นที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๔^๖

มติที่ประชุมร่วมกันพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อความเห็นของกระทรวงมหาดไทยและความเห็นของกระทรวงการคลังไม่ตรงกัน สมควรนำเรื่องให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดต่อไป

^๒ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

^๓ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

^๕ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

^๖ พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘

มาตรา ๔ ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดิน โดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

กระทรวงการคลังได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการตีความมาตรา ๑๓๐๔^๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการในเรื่องนี้เป็นไปโดยถูกต้อง กระทรวงการคลังจึงขอหารือว่าที่ดินแปลงปัญหานี้เป็นที่ดินของรัฐประเภทใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงการคลัง(กรมธนารักษ์) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) แล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ที่ดินแปลงดังกล่าวเป็นที่ซึ่งราษฎรยกให้เป็นที่ดินสาธารณะประโยชน์ และอำเภอนำขึ้นทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ประเภทราษฎรใช้ร่วมกันเมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๖ ทั้งปรากฏว่าที่ดินแปลงนี้ประชาชนที่สัญจรไปมาเคยใช้เป็นที่พักในการเดินทางและใช้เป็นที่พักสัตว์มาแล้ว ต่อมาเมื่อมีราษฎรบุกรุกเข้าครอบครอง ผู้ใหญ่บ้านได้รายงานอำเภอดำเนินการให้ผู้บุกรุกออกไป ครั้นต่อมาเมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๓ อำเภอดำเนินการจดทะเบียนที่ดินใหม่ และได้ลงรายการในทะเบียนว่าที่ดินดังกล่าวเป็นที่ราชพัสดุของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งแตกต่างจากรายการทะเบียนที่ลงไว้เมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๖ และเมื่อ พ.ศ. ๒๕๒๓ กระทรวงการคลังได้ขอให้สำนักงานจังหวัดสกลนครพิจารณาให้ความเห็นในเรื่องที่ดินแปลงนี้ ซึ่งสำนักงานจังหวัดสกลนครได้พิจารณาแล้วมีความเห็นว่าที่ดินนี้เป็นที่ราชพัสดุ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่า จากหลักฐานที่ปรากฏว่าที่ดินบริเวณตำบลพังโคนที่กระทรวงการคลังหรือมานี้เดิมเป็นของราษฎรซึ่งต่อมาได้แจ้งความประสงค์ต่อผู้ใหญ่บ้านยกให้เป็นที่ดินสาธารณะประโยชน์ และราษฎรเคยใช้ที่ดินนี้เป็นที่พักในการเดินทางและใช้เป็นที่พักสัตว์ และอำเภอนำขึ้นทะเบียนไว้เป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินประเภทราษฎรใช้ร่วมกัน ที่ดินดังกล่าวจึงมิใช่เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าตามมาตรา ๑๓๐๔ (๑)^๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่เป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒)^๙ และปรากฏว่ายังมิได้มีการถอนสภาพที่ดินแปลงนี้จากการเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินแต่อย่างใด

ส่วนข้อที่กรมธนารักษ์อ้างว่า ที่ดินแปลงนี้มีใช้สาธารณะสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเพราะข้อเท็จจริงปรากฏว่าเมื่อราษฎรยกให้แล้ว ทางราชการได้นำมาจัดให้เอกชนเช่าโดยเก็บค่าเช่าเป็นรายได้ของสุขาภิบาลนั้น เห็นว่า จากเอกสารและคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย(กรมที่ดิน)ปรากฏว่า ที่ดินแปลงนี้ได้เคยใช้เป็นที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันมาก่อน แม้ต่อมาทางราชการจะนำมาจัดให้เอกชนเช่าและราษฎรมิได้ใช้ร่วมกันแล้วก็ตาม แต่ตราบไต่ที่ยังไม่มีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพตามมาตรา ๔^{๑๐} แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่ดินนั้นก็ยังคงเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน

^๗ โปรดดูเชิงอรรถ (๑)

^๘ โปรดดูเชิงอรรถ (๑)

^๙ โปรดดูเชิงอรรถ (๑)

^{๑๐} ประมวลกฎหมายที่ดิน

สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันอยู่ตามนัยคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๙๓๓/๒๕๑๗ ซึ่งวินิจฉัยว่า “ที่พิพาทเป็น ของป่าช้าซึ่งสาธารณชนใช้เผาและฝังศพมาหลายปี จึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ราษฎรใช้ร่วมกัน แม้อต่อมาทางราชการไม่ให้เผาและฝังศพอีกได้มีการล้างป่าช้าและสร้างสำนักงานราชการแล้ว แต่ไม่ปรากฏว่าได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาให้ถอนสภาพที่ดินจากป่าช้าสาธารณะสำหรับสาธารณชนใช้ร่วมกันตามความในมาตรา ๘ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่พิพาทจึงยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่” การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินโดยนำไปให้เช่าหรือจัดทำทะเบียนใหม่ว่าเป็นที่ราชพัสดุของกระทรวงมหาดไทย ห้ามมิให้เปลี่ยนสภาพสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒)^{๑๑} เป็นอย่างอื่นไม่ ดังนั้น ที่ดินแปลงที่หาเรื่องนี้จึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒)^{๑๒} มิใช่เป็นที่ราชพัสดุเพราะเข้าข้อยกเว้นตามมาตรา ๔ (๒)^{๑๓}แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์

(นายอมร จันทรสมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๓๑

มาตรา ๘ วรรคสอง

วรรคสอง

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมือง อาจถูกถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่น หรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนจัดหาที่ดินมาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว การถอนสภาพหรือโอนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ แต่ถ้าพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันและมีได้ตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดตามอำนาจกฎหมายอื่นแล้ว การถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

วรรคสาม

วรรคสาม

^{๑๑} โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

^{๑๒} โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

^{๑๓} โปรดดูเชิงอรรถที่ (๖)