

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง สถานะของที่ดินที่ใช้ในราชการกรมทางหลวง

กรมธนารักษ์ได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๓๑๗/๘๑๐๓ ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๐ ขอรื้อปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับสถานะของที่ดินที่ใช้ในราชการกรมทางหลวง สรุปความได้ว่า ตามที่ได้มีพระบรมราชโองการรัชกาลที่ ๖ ที่ ๖๕/๕๐๗ ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม พระพุทธศักราช ๒๔๖๔ ให้รวบรวมบรรดาที่ดินของหลวงในกระทรวงต่าง ๆ มาขึ้นทะเบียนราชพัสดุไว้ทาง กระทรวงพระคลังฯ เสียทางเดียว เพื่อปกครองให้เป็นหลักฐานสืบไป ซึ่งต่อมากระทรวงการคลัง ได้ออกระเบียบการปกครองและจัดประโยชน์ที่ดินสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุ พุทธศักราช ๒๔๘๕ เพื่อ ฝึกอบรมปฏิบัติในการปกครองและจัดประโยชน์ที่ดิน โดยข้อ ๓ วรรคหนึ่ง ของระเบียบดังกล่าวกำหนด ว่า “ตามระเบียบการนี้ คำว่า “ที่ดินราชพัสดุ” หมายความว่า (๑) ที่ดินซึ่งรัฐบาลปกครองใช้ ราชการอยู่ หรือสงวนไว้ใช้ราชการภายนอก และรัฐบาลได้เข้าปกครองจัดประโยชน์แล้ว นอกจาก ที่ดินในความปกครองของกรมรถไฟ ทางหลวงในความปกครองของกรมโยธาเทศบาล และ ทรัพย์สินของจังหวัดตามมติของคณะรัฐมนตรี (๒) ที่สาธารณประโยชน์เล็กใช้ เช่น คู คลอง ถนน ทางหลวงต่าง ๆ ซึ่งมีใช้เพื่อการสาธารณประโยชน์แล้ว” และในวรรคสองได้กำหนดว่า “ที่ดินราช พสดุต้องสำรวจส่งขึ้นทะเบียนทางกระทรวงการคลังทั้งสิ้น” ซึ่งในปัจจุบันได้มีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ โดยความในมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติว่า “ที่ราช พสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติ ของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้ (๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่าและที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมา เป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน (๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือ สงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ” และตามความในมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราช พสดุ” และในวรรคสอง ได้บัญญัติว่า “บรรดาที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรมใดได้มาโดยการ เวนคืนหรือการแลกเปลี่ยนหรือโดยประการอื่น ให้กระทรวงการคลังเข้าถือกรรมสิทธิ์ในที่ราช พสุذنั้ ทั้งนี้ ยกเว้นที่ดินที่ได้มาโดยการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม” ซึ่งโดยผลของการประกาศใช้กฎหมายและระเบียบดังกล่าวข้างต้น เฉพาะในส่วน ของที่ดินที่ใช้ในราชการของกรมทางหลวง กรมธนารักษ์และกรมทางหลวงได้เห็นชอบร่วมกันโดย ให้ถือปฏิบัติเกี่ยวกับที่ดินดังกล่าว สรุปได้ดังนี้

(๑) ทางหลวงและที่ดินที่ได้จัดไว้ในเขตทางหลวงไม่ใช่ที่ราชพัสดุ เพราะถือว่าเป็นทางหลวงตามข้อ ๒ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ประกอบกับเข้าข่ายยกเว้นตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘

(๒) ที่ดินที่ได้มาโดยประกาศสงวนเพื่อประโยชน์แก่งานทางไม่ใช่ที่ราชพัสดุ เพราะความในข้อ ๖๐ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ให้อำนาจรัฐมนตรีมีอำนาจที่จะสงวนที่ดินของรัฐเพื่อประโยชน์แก่งานทางได้

(๓) อาคารสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ในราชการบนที่ดินตามข้อ (๑) และ (๒) เป็นอาคารราชพัสดุ เว้นแต่อาคารหรือสิ่งอื่นอันเป็นอุปกรณ์งานทาง บรรดาที่ได้จัดไว้ในเขตทางหลวง และเพื่อประโยชน์แก่งานทางนั้นด้วย

(๔) ที่ดินนอกจากข้อ (๑) และ (๒) เป็นที่ราชพัสดุ

(๕) ให้กรมทางหลวงประสานงานกับกรมธนารักษ์ โดยถ้ากรมทางหลวงนำที่ดินไปใช้ประโยชน์อย่างอื่น โดยเปลี่ยนสภาพไปจากข้อ (๑) และ (๒)ให้นำส่งขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ

(๖) ที่ดินที่ได้ขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุไว้แล้วก่อนวันประชุมนี้ ให้ถือว่าได้ขึ้นทะเบียนไว้แล้วโดยถูกต้อง เว้นแต่ทางหลวงหรือที่ดินที่ได้จัดไว้ในเขตทางหลวงและเพื่อประโยชน์แก่งานทางนั้นด้วย และที่ดินที่ได้มาโดยการประกาศสงวนเพื่อประโยชน์แก่งานทาง แม้จะได้ขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุไว้แล้วก็ไม่เป็นที่ราชพัสดุ

จากแนวปฏิบัติดังกล่าวข้างต้น ปรากฏว่าได้มีการนำที่ดินที่ใช้ประโยชน์เพื่อการทางหลวงจำนวนมากขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ เพื่อให้อยู่ในความดูแลปกครองของกรมธนารักษ์ ซึ่งตามข้อมูลของที่ดินที่ปรากฏระบุการได้มาของที่ดินแตกต่างกัน อาทิ ได้มาโดยประกาศสงวนโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เช่น ประกาศหวงห้ามของนายอำเภอชนแดน ที่ ๒/๓๗๐ ลงวันที่ ๑๒ สิงหาคม ๒๔๗๖ หรือตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ เช่น พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินบริเวณเขาผาหมู เขาแม่กะทิง เขาลำบ่อแก้ว เขาห้วยแก๊ด เขาห้วยโรง และทางแยกเข้าไปชนหินในท้องที่ตำบลร้องกวาง และตำบลไผ่โทน อำเภอร้องกวาง จังหวัดแพร่ พุทธศักราช ๒๔๘๑ หรือโดยได้มาตามประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง สงวนที่ดินเพื่อประโยชน์แก่งานหลวงโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง ซึ่งมีอยู่หลายฉบับ เช่น ประกาศ เรื่อง สงวนที่ดินสำหรับวัตถุประสงค์สร้างทางในท้องที่อำเภอเมืองเพชรบูรณ์ อำเภอวิเชียรบุรี กิ่งอำเภอชนแดน อำเภอหล่มสัก และอำเภอหล่มเก่า จังหวัดเพชรบูรณ์ ลงวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๔๙๖ หรือประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง สงวนที่ดินสำหรับวัตถุประสงค์สร้างทาง ในท้องที่อำเภอเมืองนครราชสีมา จังหวัดนครราชสีมา ลงวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๔๙๕ เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีที่ดินที่ได้มาโดยการออกเป็นพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และได้มาโดยการอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง ซึ่งที่ดินที่ได้มาเพื่อประโยชน์แก่งานหลวงดังกล่าว ปัจจุบันนอกจากจะใช้ประโยชน์เกี่ยวกับทางหลวงตามวัตถุประสงค์แห่งการได้มาแล้ว ยังนำไปใช้ในราชการเพื่อเป็นที่ตั้งของที่ทำการของหน่วยงานราชการในสังกัดกรมทางหลวงและหน่วยงานราชการอื่น ๆ เช่น กระทรวงมหาดไทย กระทรวงคมนาคม ฯลฯ อีกทั้งได้นำไปใช้เป็นพื้นที่ปลูกป่า รวมถึงการจัดให้ราษฎรเช่า ฯลฯ แต่โดยที่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ได้มีคำวินิจฉัย เรื่อง ที่ดินบริเวณท้องที่ตำบลหนองไม้แดง อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี (เรื่องเสร็จที่ ๕๗๑/๒๕๓๓) ซึ่งได้มาโดยพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดิน สาย “กรุงเทพฯ - ตราด” ตอนพระโขนง - ศรีราชา ฯลฯ พ.ศ. ๒๕๐๙ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๔๘๒ สรุปได้ว่า คำว่า “ทางหลวง” ที่บัญญัติไว้ตามมาตรา ๔ (๒) ซึ่งยกเว้นไม่เป็นที่ราชพัสดุให้ถือตามความหมายของนิยามคำว่า “ทางหลวง” ตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง และที่ดินที่เหลือจากการเวนคืนดังกล่าวต้องใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์การเวนคืน และไม่เป็นที่ราชพัสดุ แต่ต่อมาได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาถอนการหวงห้ามที่ราชพัสดุที่ได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ในราชการกรมทางหลวง ในท้องที่ตำบลม่วงหวาน อำเภอน้ำพอง จังหวัดขอนแก่น พ.ศ. ๒๕๓๖ (เรื่องเสร็จที่ ๘๐๙/๒๕๓๕) ขึ้นใช้บังคับ ซึ่งที่ดินดังกล่าวได้มาโดยประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง สงวนไว้เพื่อประโยชน์แก่การทางหลวง ย่อมแสดงให้เห็นว่าที่ดินดังกล่าวเป็นที่ราชพัสดุ จึงได้มีการถอนการหวงห้ามโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ดังนั้น ที่ดินซึ่งได้มาในลักษณะเดียวกันก็ย่อมจะเป็นที่ราชพัสดุด้วย จึงเห็นว่าความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาทั้งสองเรื่อง ยังไม่สอดคล้องและเป็นไปในแนวทางเดียวกันที่กรมธนารักษ์จะนำมาใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาเกี่ยวกับสถานะของที่ดินที่ได้มาเพื่อใช้ประโยชน์แก่ทางซึ่งได้มีการนำส่งขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุเพื่อให้อยู่ในความปกครองดูแลจำนวนมาก ประกอบกับปัจจุบันได้มีข้อหารือจากจังหวัดต่าง ๆ ให้กรมธนารักษ์พิจารณาให้ความเห็นเกี่ยวกับสถานะของที่ดินประเภทนี้หลายแปลง ดังนั้น เพื่อความถูกต้องและชัดเจนในประเด็นข้อกฎหมายเกี่ยวกับสถานะของที่ดินประเภทนี้ กรมธนารักษ์จึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังนี้

๑. ที่ดินที่ได้มีการสงวนหวงห้ามโดยประกาศของฝ่ายปกครองในอดีต เช่น นายอำเภอ หรือโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ หรือโดยประกาศสงวนของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมหรือออกเป็นพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ ตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง เพื่อประโยชน์แก่การทางหลวง เมื่อประกาศ พระราชกฤษฎีกา หรือพระราชบัญญัติมีผลใช้บังคับแล้วจะส่งผลให้ที่ดินดังกล่าวมีสถานะเป็นที่ดินประเภทใดตามกฎหมายและหน่วยงานหรือบุคคลใดเป็นผู้ปกครองดูแล

๒. ที่ดินตามประเด็นที่หนึ่ง ในส่วนที่เหลือจากการใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์แห่งการได้มา ที่ได้นำส่งขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุและกรมธนารักษ์ได้ปกครองดูแลตลอดมา ถือเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่

๓. ที่ดินตามประเด็นที่หนึ่ง ที่มีได้ใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์แห่งการได้มา หรือได้ใช้แล้วต่อมาเลิกใช้ประโยชน์ หรือส่วนที่เหลือจากการใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์แห่งการได้มาที่ได้นำไปใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เช่น เป็นที่ตั้งสำนักงานหรือที่ทำการของหน่วยงานในสังกัดกรมทางหลวง เช่น หมวดการทาง แขวงการทาง ฯลฯ หรือนำไปใช้ประโยชน์ในราชการของกระทรวง ทบวง กรมอื่น ๆ หรือกรมธนารักษ์ได้นำไปจัดให้ราษฎรเช่า

แล้ว ที่ดินที่ได้มาในแต่ละประเภทดังกล่าวจะมีสถานะเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ เพียงใด ในกรณีไม่เป็นที่ราชพัสดุหน่วยงานหรือบุคคลใดเป็นผู้ปกครองดูแล

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) และผู้แทนกระทรวงคมนาคม (กรมทางหลวง) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า ปัญหาดังกล่าวมีประเด็นที่ต้องพิจารณาเพียงประเด็นเดียวว่า ที่ดินที่กรมทางหลวงได้มาโดยการสงวนหวงห้ามตามประกาศสงวนหวงห้ามของฝ่ายปกครอง หรือโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ หรือโดยประกาศสงวนของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง หรือโดยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง มีสถานะเป็นที่ดินประเภทใด และหน่วยงานใดเป็นผู้ปกครองดูแล ซึ่งสามารถแยกพิจารณาได้เป็น ๒ กรณี ดังต่อไปนี้

กรณีที่หนึ่ง ที่ดินที่กรมทางหลวงได้มาโดยการประกาศสงวนหวงห้ามของฝ่ายปกครอง หรือโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ เห็นว่า การสงวนหวงห้ามดังกล่าวเป็นการดำเนินการมาก่อนที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยวัตถุประสงค์เพื่อสงวนหวงห้ามที่ดินนั้นไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการ ซึ่งมาตรา ๑๐^๑ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ได้บัญญัติให้ที่ดินซึ่งได้หวงห้ามไว้ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ หรือตามกฎหมายอื่นอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับให้คงเป็นที่หวงห้ามต่อไป ซึ่งเรื่องนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้เคยมีคำวินิจฉัยไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๒๕๖/๒๕๓๘^๒ ว่า การพิจารณาว่าที่ดินที่มีการสงวนหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการมีสถานะเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ ต้องพิจารณาจากการเข้าใช้ประโยชน์ของส่วนราชการ ถ้าส่วนราชการยังมิได้เข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินที่มีการสงวนหวงห้ามนั้นหรือเข้าใช้ประโยชน์แต่เพียงบางส่วน ส่วนที่ยังมิได้ใช้ประโยชน์หรือเหลือจากการใช้ประโยชน์ก็ยังคงมีสภาพเป็นที่รกร้างว่างเปล่าที่มีการสงวนหวงห้ามต่อไป มิได้เป็น

^๑มาตรา ๑๐ ที่ดินซึ่งได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ หรือตามกฎหมายอื่นอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ให้คงเป็นที่หวงห้ามต่อไป

^๒บันทึก เรื่อง สถานะทางกฎหมายของที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการแต่ทางราชการยังมิได้เข้าใช้ประโยชน์ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๖๐๑/๒๕๑ ลงวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๓๘ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ที่ราชพัสดุ ซึ่งเมื่อพิจารณามาตรา ๑๓๐๔^๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) เห็นว่า ที่ดินที่มีการสงวนหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการแต่ส่วนราชการยังมิได้เข้าใช้ประโยชน์หรือเหลือจากการใช้ประโยชน์ตามที่สงวนไว้นั้นมีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่รกร้างว่างเปล่าตามมาตรา ๑๓๐๔ (๑) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มิใช่ที่ราชพัสดุ

สำหรับหน่วยงานที่มีอำนาจปกครองดูแลที่ดินดังกล่าว นั้น เห็นว่า มาตรา ๘ บรรคหนึ่ง^๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ให้อธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันบรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เว้นแต่ มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ดังนั้น ในกรณีที่ดินที่ได้มาโดยการประกาศสงวนหวงห้ามหรือโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ ซึ่งมีการกำหนดหน่วยงานผู้ใช้ประโยชน์ในที่ดินที่มีการสงวนหวงห้ามไว้ หน่วยงานนั้นย่อมเป็นผู้ปกครองดูแลรักษาที่ดินที่สงวนหวงห้ามนั้น ในกรณีตามข้อหาข้อนี้ ข้อเท็จจริงฟังได้ว่ากรมทางหลวงเป็นหน่วยงานผู้ใช้ประโยชน์ในที่ดินที่มีการสงวนหวงห้ามกรม

^๓มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงพยาบาล สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธ ยุทโธปกรณ์

“มาตรา ๘ บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษา และดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามควรแก่กรณี อำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้ รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ก็ได้

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมือง อาจถูกถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่น หรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจหรือเอกชน จัดหาที่ดินมา ให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว การถอนสภาพหรือโอนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ แต่ถ้าพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และมีได้ตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดตามอำนาจกฎหมายอื่นแล้ว การถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

(๒) ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองใด ถ้าทบวงการเมืองนั้นเลิกใช้ หรือไม่ต้องการหวงห้ามหรือสงวนต่อไป เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพแล้ว คณะรัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมือง ซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้ใช้หรือจัดหาประโยชน์ก็ได้ แต่ถ้าจะโอนต่อไปยังเอกชน ให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ และถ้าจะนำไปจัดเพื่อประชาชนตามประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

ทางหลวงจึงเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจปกครองดูแลที่ดินที่กรมทางหลวงได้มาโดยการประกาศ สงวนหวงห้ามของฝ่ายปกครอง หรือโดยพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๔

อนึ่ง ในกรณีที่กรมทางหลวงจะนำที่ดินที่ได้มีการสงวนหวงห้ามที่ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์หรือที่หลุดจากการใช้ประโยชน์ตามที่ได้มีการสงวนหวงห้ามไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นนั้น เห็นว่า เนื่องจากที่ดินดังกล่าวเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่รกร้างว่างเปล่าตามมาตรา ๑๓๐๔ (๑) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การที่กรมทางหลวงจะนำที่ดินที่ได้มีการสงวนหวงห้ามที่ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์หรือที่หลุดจากการใช้ประโยชน์ตามที่ได้มีการสงวนหวงห้ามไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นนั้น จะต้องดำเนินการถอนสภาพตามมาตรา ๘ วรรคสอง (๒)^๕ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินก่อน ส่วนการนำที่ดินส่วนที่หลุดจากการใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์แห่งการได้มา ไปขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุหรือมีการนำที่ดินที่พลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์หรือที่ดินได้เปลี่ยนสภาพไปแล้วมาดำเนินการใด ๆ ก็ไม่อาจทำให้ที่ดินดังกล่าวแปรสภาพเป็นที่ราชพัสดุไปได้

กรณีที่สอง ที่ดินที่กรมทางหลวงได้มาโดยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง เห็นว่า ที่ดินที่ได้มาโดยการเวนคืนตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ที่ออกตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวงนั้น เป็นการได้ที่ดินมาตามความในมาตรา ๖๘/๑^๖ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๙ เพื่อให้ที่ดินดังกล่าวตกเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างหรือขยายทางหลวง ดังนั้น ที่ดินที่ได้มาจึงมีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒)^๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ได้เคยวินิจฉัยไว้ในเรื่องเสรีที่ ๕๗๑/๒๕๓๓^๘ ว่าคำว่า “ทางหลวง” ที่ใช้ในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ หมายถึง “ทางหลวง” ที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยทางหลวงซึ่งเป็นกฎหมาย

^๕โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔, ข้างต้น

^๖มาตรา ๖๘/๑ เมื่อมีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างหรือขยายทางหลวง ถ้ามิได้ตกลงในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่นให้ดำเนินการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

ฯลฯ

ฯลฯ

^๗โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

^๘บันทึก เรื่อง ที่ราชพัสดุในท้องที่ตำบลหนองไม้แดง อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนมาก ที่ นร ๐๖๐๑/๑๐๗๗ ลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๓๓ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

พิเศษเฉพาะเรื่อง ทางหลวงจึงไม่ใช่ที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔ (๒)^๙ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ สำหรับผู้ปกครองดูแลที่ดินที่ได้มาโดยการเวนคืนตามพระราชบัญญัติเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ที่ออกตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวงนั้น เห็นว่า กรมทางหลวงเป็นหน่วยงานที่มี อำนาจหน้าที่ในการปกครองดูแลและบำรุงรักษาทางหลวงและทรัพย์สินอันเกี่ยวเนื่องกับทางหลวง สำหรับกรณีที่จะมีการนำที่ดินที่เหลือจากการเวนคืนไปใช้ประโยชน์นอกจาก ที่ระบุไว้ในกฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น เห็นว่า ไม่อาจกระทำได้ เนื่องจากมาตรา ๔๒ วรรคสาม^{๑๐} ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติว่า กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้ประโยชน์ไว้ให้ชัดเจน ประกอบกับคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้เคยวินิจฉัยในเรื่องเสร็จที่ ๕๐๐/๒๕๕๙^{๑๑} ว่า เมื่อเจ้าของที่ดินมีเจตนาสละกรรมสิทธิ์และยินยอมให้ที่ดินนั้นตกเป็นสาธารณสมบัติ ของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเมื่อเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้วจะโอนแก่กันไม่ได้ ตามมาตรา ๑๓๐๕^{๑๒} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การจะคืนที่ดินให้แก่เจ้าของ ที่ดินเดิมหรือทายาทจึงไม่อาจกระทำได้ เพราะเป็นการต้องห้ามตามบทบัญญัติดังกล่าว เว้นแต่ จะต้องดำเนินการตามข้อยกเว้นของมาตรา ๑๓๐๕ กล่าวคือ โดยวิธีเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติ

^๙มาตรา ๔ ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดิน โดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

^{๑๐}มาตรา ๔๒ ๑๑๑

๑๑๑

กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลา การเข้าใช้ประโยชน์ไว้ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดดังกล่าว ต้องคืนให้ เจ้าของเดิมหรือทายาท

๑๑๑

๑๑๑

^{๑๑}บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การคืนที่ดินที่เวนคืนมาเพื่อก่อสร้างทางแต่ ไม่ได้ใช้ก่อสร้างทางให้แก่เจ้าของที่ดินเดิม ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๑/๐๘๘๕ ลง วันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๕๙ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^{๑๒}มาตรา ๑๓๐๕ ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นจะโอนแก่กันมิได้ เว้นแต่ อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา

เพื่อโอนที่ดินดังกล่าว ดังนั้น จึงเห็นว่าหากมิได้ใช้ที่ดินเพื่อการเวนคืนภายในระยะเวลาที่กำหนด กรมทางหลวงจะต้องส่งคืนที่ดินที่เหลือจากการเวนคืนให้แก่เจ้าของที่ดินเดิมหรือทายาท โดยทำเป็นร่างพระราชบัญญัติเท่านั้น

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๕๐