

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง สถานะของที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างในบริเวณสุสานวัดพระศรีมหาธาตุ
ตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘

สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติได้มีหนังสือ ที่ พศ ๐๐๐๑/๑๑๑๗ ลงวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ด้วยเจ้าอาวาสวัดพระศรีมหาธาตุ มีลิขิตที่ กผ.พม. ๐๘๙/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๕๐ ถึงสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ ขอคัดค้านการนำที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างในสุสานวัดพระศรีมหาธาตุไปขึ้นทะเบียนราชพัสดุ โดยมีข้อเท็จจริงดังต่อไปนี้

๑. ในปี พ.ศ. ๒๔๘๓ - ๒๔๘๔ เกิดสงครามอินโดจีน พลตรีหลวงพิบูลสงคราม ผู้บัญชาการทหารสูงสุดในขณะนั้นเจรจาพับรบ มีญี่ปุ่นเป็นผู้ไกลเกลี่ยแบ่งดินแดนให้ไทย เมื่อวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๔๘๓ รัฐบาลได้สร้างวัดประชาธิปไตยหรือวัดพระศรีมหาธาตุเป็นวัดพระอารามหลวงชั้นเอก เป็นนิติบุคคล ต่อมาเมื่อมีมติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๔๘๔ โดยรัฐบาลได้ประชุมคณะรัฐมนตรีให้สร้างป่าช้า (สุสานวัดพระศรีมหาธาตุ) ในทางด้านทิศใต้ของวัด อยู่ในความดูแลและบำรุงรักษาของกระทรวงกลาโหม

๒. ต่อมาเมื่อวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๔๘๕ ปรากฏวาระการประชุมคณะรัฐมนตรี เพื่อส่งมอบการก่อสร้างวัดพระศรีมหาธาตุให้แก่กระทรวงศึกษาธิการ (กรมการศาสนา) เมื่อประชุมคณะรัฐมนตรีแล้ว เลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการให้มารับมอบวัดพระศรีมหาธาตุและในส่วนที่ยังสร้างไม่เสร็จอีกด้วย สิ่งก่อสร้างที่ยังมิได้จัดทำขอให้จัดสร้างในที่ธรณีสงฆ์ เช่น ศาลาการเปรียญ ฌาปนสถาน ฌาปนสถานและสุสานนั้น มีกระทรวงกลาโหมดูแลรักษาอยู่ และได้มีการส่งมอบตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ซึ่งได้ตกลงกัน ณ วัดพระศรีมหาธาตุ เมื่อวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๔๘๖ โดยมีการส่งมอบสุสานวัดพระศรีมหาธาตุด้วย

๓. การประชุมคณะกรรมการเกี่ยวกับการสร้างวัดพระศรีมหาธาตุ ครั้งที่ ๒ ณ ห้องประชุมกรมโฆษณาการ เมื่อวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๔๘๕ ภายหลังจากที่ได้มีงานพระราชทานเพลิงศพผู้เสียชีวิตในราชการสงครามแล้ว หลักฐานการก่อสร้างวัดพระศรีมหาธาตุ อันเป็นการส่งมอบแต่กระทรวงศึกษาธิการเดิม ได้มีคณะกรรมการสร้างวัดฯ ระบุชัดว่าจะต้องดำเนินการสร้างฌาปนสถานเพื่อพิธีศพทหารด้วย อันเป็นการแสดงให้เห็นว่าสุสานแห่งนี้ทางรัฐบาลส่งมอบทรัพย์สินที่ดินและอาคารสิ่งปลูกสร้างให้กระทรวงศึกษาธิการพร้อมกันไปแล้ว และยังมีหนังสือแจ้งไปยังกระทรวงการคลังให้ทราบด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามระเบียบการปกครองและจัด

ประโยชน์ที่ดินสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุ พุทธศักราช ๒๔๘๕ แต่รัฐบาลให้กระทรวงกลาโหมดูแลรักษาอยู่ในขณะนั้น

ภายหลังจากที่กระทรวงกลาโหมได้มอบที่ดินและสิ่งปลูกสร้างให้กับกระทรวงศึกษาธิการเพื่อให้เป็นสมบัติของวัดพระศรีมหาธาตุแล้ว กระทรวงศึกษาธิการ (กรมการศาสนา) ก็ได้เข้าดูแลสุสานวัดพระศรีมหาธาตุตลอดมา ต่อมาได้นำทรัพย์สินที่เป็นที่ธรณีสงฆ์ให้กองทัพอากาศเข้า วัดพระศรีมหาธาตุเข้าใจว่าที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ของวัดยังคงคลาดเคลื่อนอยู่ตามหลักฐานและข้อเท็จจริง ดังนี้

๑. ในบันทึกเรื่องการสร้างวัดตามบัญชานายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๔๘๓ เนื่องจากมติคณะรัฐมนตรีเรื่องการสร้างวัดขึ้นใหม่วัดหนึ่ง เพื่อให้ได้ผลอันกว้างทั้งในทางพระศาสนาและบ้านเมือง เลือกลงสถานที่ใกล้บริเวณอนุสาวรีย์หลักสี่เพื่อสร้างวัดนี้ เมื่อพิจารณาสถานที่แล้วเห็นพร้อมกันว่าควรใช้ที่ดินระหว่างถนนประชาธิปไตยกับถนนที่ตัดตรงไปสถานีหลักสี่ ซึ่งมีเนื้อที่เพียงพอกับความประสงค์ของท่านนายกรัฐมนตรีที่กำหนดไว้ราว ๕๐ ไร่ โดยเขตวัดนี้จะต้องแบ่งเป็น ๓ ตอน เมื่อดำเนินการเรียบร้อยแล้วได้มีพระราชบัญญัติพระราชทานวิสุงคามสีมา พุทธศักราช ๒๔๘๔ ตราไว้ ณ วันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๔๘๔ มาตรา ๓ ให้วัดพระศรีมหาธาตุ ตำบลกุบแด้ อำเภอบางเขน จังหวัดพระนคร ได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมา และเป็นวัดอารามหลวงชั้นเอก ชนิดวรมหาวิหาร

๒. ตามรายงานการประชุมคณะรัฐมนตรี ครั้งที่ ๑๕/๒๔๘๔ วันพุธ ที่ ๑๙ มีนาคม ๒๔๘๔ เรื่องที่ ๓๔ คณะกรรมการกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืนที่ดินทางใต้วัดพระศรีมหาธาตุไว้สำหรับทำเป็นที่เก็บศพพวกทหาร ตำรวจ และพลเรือน ที่ได้เสียชีวิตเนื่องในการรบกับอินโดจีน แต่ต่อมาได้มีการทำสัญญาแบ่งขายกรรมสิทธิ์ที่ดินเมื่อวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๔๘๔ ระหว่างเอกชนผู้ขายและกระทรวงการคลังเป็นผู้ซื้อและผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดิน ๑๕ โฉนด (ที่ถูกต้อง คือ ๑๖ โฉนด) เนื้อที่ ๖๔ ไร่ ๒ งาน ๖๘ ตารางวา

๓. วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๔๘๕ คณะรัฐมนตรีได้ประชุมเรื่องจรอันดับที่ ๒๔ เรื่องการส่งมอบวัดพระศรีมหาธาตุ ที่ประชุมตกลงให้กระทรวงศึกษาธิการ (กรมการศาสนา) รับมอบวัดพระศรีมหาธาตุ รวมทั้งทรัพย์สินของวัดไปจัดการต่อไป และได้มีหนังสือแจ้งให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการทราบหนังสือกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ ๓๗๐๖/๒๔๘๕ ลงวันที่ ๒๓ ตุลาคม ๒๔๘๕ ส่วนการดูแลควบคุมสุสานในวัดพระศรีมหาธาตุนั้นได้มีหนังสือกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วน ที่ ๘๗๙๒/๒๔๘๕ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๔๘๕ ถึงกระทรวงกลาโหม ให้กระทรวงกลาโหมเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมดูแลและรักษาสุสาน และขณะเดียวกันก็มีหนังสือกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วน ที่ ๘๗๙๑/๒๔๘๕ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๔๘๕ ถึงกระทรวงศึกษาธิการแจ้งให้ทราบว่ามิคำสั่งให้กระทรวงกลาโหมเป็นผู้ควบคุมดูแลและรักษาสุสานนี้แล้ว จากนั้นได้มีการบันทึกการมอบและการรับมอบการก่อสร้างวัดพระศรีมหาธาตุและทรัพย์สินของวัด เมื่อวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๔๘๖ ระหว่างประธานกรรมการควบคุมการก่อสร้างวัดพระศรีมหาธาตุ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ต่อมากระทรวงกลาโหมได้มีหนังสือ ที่ ๑๓๑๔๘/๒๔๙๐ ลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๔๙๐ ถึง

กระทรวงศึกษาธิการ แจ้งว่า ด้วยสุสานวัดพระศรีมหาธาตุ ซึ่งเดิมทางราชการทหารได้ใช้เป็นที่พักศพและอัฐิของทหารที่เสียชีวิต ในคราวกรณีพิพาทอินโดจีนและสงครามมหาเอเชียบูรพา บัดนี้ทางราชการกระทรวงกลาโหม ได้จัดการปลงศพทหารผู้เสียชีวิตดังกล่าวเป็นการเสร็จเรียบร้อยแล้ว ขณะนี้กระทรวงกลาโหมไม่มีความจำเป็นที่จะใช้ประโยชน์อื่นใดต่อไปอีก ขอมอบที่ดินอาคาร สิ่งปลูกสร้างในบริเวณสุสานวัดพระศรีมหาธาตุตั้งแต่บัดนี้ ในขณะเดียวกัน กระทรวงกลาโหมได้มีหนังสือถึงกระทรวงการคลัง ที่ ๑๒๘๕๘/๒๔๙๐ ลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๔๙๐ แจ้งว่า ได้มอบที่ดินและสิ่งปลูกสร้างให้กระทรวงศึกษาธิการเพื่อใช้เป็นสมบัติของวัดพระศรีมหาธาตุ และได้ส่งคืนหลักฐานที่ดิน โฉนดที่ดิน ๑๖ ฉบับ หนังสือสัญญาขายกรรมสิทธิ์ที่ดิน ๑๖ ฉบับ รวม ๓๒ ฉบับ ให้กระทรวงการคลัง

๔. ในปี พ.ศ. ๒๔๙๓ นายกรัฐมนตรีขณะนั้น มีคำสั่งว่าให้วัดพระศรีมหาธาตุ จัดตั้งสุสานและฌาปนสถานเอง เพื่อจะได้จัดหาเงินการกุศลต่อไป

ต่อมากระทรวงวัฒนธรรมที่กำกับดูแลกรมการศาสนา (ขณะนั้น) ได้แต่งตั้งกรรมการดูแลและบูรณะวัดพระศรีมหาธาตุ พร้อมทั้งแจ้งว่า หน่วยงานราชการต่าง ๆ ขณะนี้เมรุวัดพระศรีมหาธาตุ อยู่ในความปกครองของกระทรวงวัฒนธรรมหากมีผู้ต้องการจะใช้เมรุ เพื่อการพระราชทานเพลิงศพ ขออนุมัติกระทรวงวัฒนธรรมโดยตรง ตามหนังสือกระทรวงวัฒนธรรม ที่ นว. ๔/๒๔๙๘ ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๔๙๘

๕. ส่วนการทำสัญญาเช่าที่ดินและอาคารของวัดพระศรีมหาธาตุ ปรากฏหลักฐานว่าได้มีการจัดทำสัญญาเช่า ซึ่งกรมการศาสนา โดยนายฟุ้ง ศรีวิจารณ์ อธิบดี ผู้แทนวัดพระศรีมหาธาตุ ผู้ให้เช่า ได้ทำสัญญาเช่าที่ดินและอาคารของวัดพระศรีมหาธาตุ กับกองทัพอากาศ ตามสัญญาฉบับลงวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๐๓ กำหนดระยะเวลาการเช่า ตั้งแต่วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๐๓ ถึงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๐๘ และสัญญาฉบับลงวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๓๘ โดยไววายจักร ผู้รับมอบอำนาจของวัด ผู้ให้เช่ากับกองทัพอากาศ ผู้เช่า กำหนดระยะเวลาการเช่า ตั้งแต่วันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๓๘ ถึงวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๔๑

๖. ต่อมากระทรวงการคลัง โดยกรมธนารักษ์ ได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๔๐๗/๑๐๖๑ ลงวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๗ ถึงกระทรวงศึกษาธิการ (กำกับดูแลกรมการศาสนาในขณะนั้น) โดยแจ้งว่าได้พิจารณาตรวจสอบแล้วมีความเห็น ๖ ข้อ ดังนี้

(๑) ที่ดินกระทรวงกลาโหมได้เสนอมอบให้แก่วัดพระศรีมหาธาตุ มีจำนวน ๑๖ โฉนดด้วยกัน

(๒) ที่ดินตาม (๑) กระทรวงกลาโหมได้ซื้อมาในนามของกระทรวงการคลัง กรรมสิทธิ์ย่อมตกเป็นของกระทรวงการคลังและเป็นพระราชพัสดุ

(๓) กระทรวงกลาโหมได้ใช้ประโยชน์ในพระราชพัสดุดังตาม (๑) เป็นที่เก็บศพและอัฐิของทหารที่เสียชีวิตในคราวกรณีพิพาทอินโดจีน จึงเป็นการใช้ประโยชน์ในราชการทหารมีผลให้ที่ดินทั้ง ๑๖ แปลง มีสภาพเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ

(๔) การที่กระทรวงกลาโหมนำที่ราชพัสดุไปมอบให้แก่วัดพระศรีมหาธาตุนั้น เห็นว่า การให้ดังกล่าวไม่มีผลทางกฎหมายที่จะผูกพันกระทรวงการคลังผู้ถือกรรมสิทธิ์เพราะ กระทรวงกลาโหมไม่ใช่เจ้าของทรัพย์สิน ไม่มีสิทธิจะนำที่ดินของกระทรวงการคลังไปยกให้ผู้อื่น

(๕) การที่วัดพระศรีมหาธาตุเข้าครอบครองที่ดินดังกล่าวโดยสงบและเปิดเผย ด้วยแสดงเจตนาเป็นเจ้าของติดต่อกันนับแต่ปี ๒๔๙๐ จนบัดนี้ ไม่ถือว่าเป็นการครอบครอง ประปักษ์เพราะอายุความดังกล่าวจะยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดินในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่ได้ ต้องห้ามตามมาตรา ๑๓๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(๖) การที่จะให้ที่ราชพัสดุตาม (๑) ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของวัดพระศรีมหาธาตุ อาจดำเนินการได้ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘

ดังนั้น สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติจึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า วัดพระศรีมหาธาตุสามารถจะคัดค้านการนำที่ดินบริเวณสุสานไปขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ ตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้หรือไม่ อย่างไร เพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ รวมทั้งได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงกลาโหม (กองทัพอากาศ) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ผู้แทนกระทรวงวัฒนธรรม (กรมการศาสนา) และผู้แทนสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๔๘๔ เห็นควรให้สร้างวัดพระศรีมหาธาตุ และต่อมารัฐบาลมีความประสงค์ที่จะได้ที่ดินบริเวณทางด้านใต้ของวัดพระศรีมหาธาตุเพื่อทำเป็นสุสานสำหรับเก็บศพทหาร ตำรวจ และพลเรือนที่เสียชีวิตเนื่องจากการรบในสงครามอินโดจีน กระทรวงการคลังจึงเข้าทำสัญญาซื้อที่ดินกับเจ้าของที่ดินในบริเวณดังกล่าวและระบุกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ ในที่ดินที่จัดซื้อเพื่อทำเป็นสุสานสำหรับเก็บศพทหาร ตำรวจ และพลเรือน ในปี พ.ศ. ๒๔๘๕ คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้กระทรวงศึกษาธิการ (กรมการศาสนา) รับมอบวัดพระศรีมหาธาตุ รวมทั้งทรัพย์สินของวัดไปจัดการต่อไป โดยข้อเท็จจริงปรากฏว่ายังไม่มีมีการก่อสร้าง฼าปนสถาน ในบริเวณวัดแต่อย่างใด ส่วนการควบคุมดูแลสุสานสำหรับเก็บศพทหาร ตำรวจ และพลเรือนที่เสียชีวิตนั้น นายกรัฐมนตรีได้มอบหมายให้กระทรวงกลาโหมเป็นผู้ควบคุมดูแลรักษาเนื่องจาก เห็นว่ายังไม่ปรากฏชัดแจ้งว่าผู้ใดมีหน้าที่ดังกล่าว ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๙๐ กระทรวงกลาโหมได้มีหนังสือถึงกระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงการคลัง แจ้งว่า กระทรวงกลาโหมขอมอบที่ดิน อาคาร ตลอดจนสิ่งปลูกสร้างบริเวณสุสานนี้ให้เป็นสมบัติของวัดพระศรีมหาธาตุ เนื่องจากได้ดำเนินการปลงศพทหารที่เสียชีวิตจากการรบในสงครามอินโดจีนในสุสานเป็นที่เรียบร้อยแล้ว จึงไม่มีความจำเป็นที่จะใช้ประโยชน์อื่นได้อีกต่อไป

จากข้อเท็จจริงดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) พิจารณาแล้วเห็นว่า ที่ดินที่ใช้เป็นสุสานสำหรับเก็บศพทหาร ตำรวจ และพลเรือนที่เสียชีวิตเนื่องจากการรบในสงคราม

อินโดจีน ได้มาจากการจัดซื้อในปี พ.ศ. ๒๔๘๔ ด้วยเงินงบประมาณแผ่นดินและกระทรวงการคลัง เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดิน เมื่อกระทรวงกลาโหมได้นำที่ดินนั้นไปใช้จัดทำเป็นสุสานฯ เพื่อประโยชน์ของกระทรวงกลาโหมแล้ว ย่อมทำให้ที่ดินดังกล่าวเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓)^๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเมื่อระเบียบการปกครองและจัดประโยชน์ที่ดินสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุ พุทธศักราช ๒๔๘๕ ใช้บังคับ ที่ดินซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงการคลังนั้นจึงเป็นที่ดินซึ่งรัฐบาลปกครองใช้ราชการอยู่และรัฐบาลได้เข้าปกครองจัดประโยชน์แล้ว ย่อมเป็นที่ราชพัสดุตามข้อ ๓^๒ แห่งระเบียบดังกล่าว

แม้ว่าต่อมากระทรวงกลาโหมได้มีหนังสือถึงกระทรวงศึกษาธิการและกระทรวงการคลัง แจ้งว่า กระทรวงกลาโหมขอมอบที่ดิน อาคาร ตลอดจนสิ่งปลูกสร้างบริเวณสุสานให้เป็นสมบัติของวัดพระศรีมหาธาตุ เนื่องจากได้ดำเนินการปลงศพทหารที่เสียชีวิตเนื่องจากการรบในสงครามอินโดจีนในสุสานเป็นที่เรียบร้อยแล้ว จึงไม่มีความจำเป็นที่จะใช้ประโยชน์อื่นใดอีกต่อไป และได้ส่งคืนหลักฐานที่ดิน โฉนดที่ดิน ๑๖ ฉบับ พร้อมหนังสือสัญญาขายกรรมสิทธิ์ที่ดินอีก ๑๖ ฉบับ ให้กระทรวงการคลังแล้วก็ตาม แต่เป็นเพียงการโอนการครอบครองดูแลและทำประโยชน์เท่านั้น มิใช่เป็นการโอนกรรมสิทธิ์แต่อย่างใด เพราะกระทรวงกลาโหมมิได้มีกรรมสิทธิ์มาแต่ต้นย่อมไม่มีสิทธิโอนกรรมสิทธิ์ให้ผู้อื่นได้ ประกอบกับเมื่อที่ดินดังกล่าวเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะซึ่งมาตรา ๑๓๐๕^๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กำหนดว่าทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินจะโอนแก่กันมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกาดังนั้น การที่กระทรวงกลาโหมมีหนังสือถึงกระทรวงศึกษาธิการดังกล่าว

^๑มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงพยาบาล สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธ ยุทโธปกรณ์

^๒ข้อ ๓ ตามระเบียบการนี้ คำว่า “ที่ดินราชพัสดุ” หมายความว่า

๑. ที่ดินซึ่งรัฐบาลปกครองใช้ราชการอยู่ หรือสงวนไว้ใช้ราชการภายนอก และรัฐบาลได้เข้าปกครองจัดประโยชน์แล้ว นอกจากที่ดินในความปกครองกรมรถไฟทางหลวง ในความปกครองกรมโยธาเทศบาล และทรัพย์สินของจังหวัดตามมติของคณะรัฐมนตรี

๒. ที่สาธารณประโยชน์เลิกใช้ เช่น คู คลอง ถนน ทางหลวงต่าง ๆ ซึ่งมีใช้เพื่อการสาธารณประโยชน์แล้ว

ที่ดินราชพัสดุต้องสำรวจส่งขึ้นทะเบียนทางกระทรวงการคลังทั้งสิ้น

^๓มาตรา ๑๓๐๕ ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นจะโอนแก่กันมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา

ก็ไม่มีผลเป็นการโอนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เป็นแต่เพียงการดำเนินการตามข้อ ๑๔^๕ แห่งระเบียบการปกครองและจัดประโยชน์ที่ดินสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุฯ ที่กระทรวงกลาโหมมีหน้าที่ต้องแจ้งให้กระทรวงการคลังทราบเพื่อแก้ไขทะเบียนให้ถูกต้อง ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ ที่ดินดังกล่าวก็ย่อมเป็นที่ราชพัสดุดำเนินการตามตรา ๔^๖ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ และแม้วัดพระศรีมหาธาตุจะครอบครองที่ดินนานเพียงใดก็ไม่อาจอ้างการครอบครองปรปักษ์ในที่ดินดังกล่าวได้ เนื่องจากมาตรา ๑๓๐๔ (๓)^๖ ประกอบกับมาตรา ๑๓๐๖^๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กำหนดห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดินในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

ดังนั้น เมื่อที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างบริเวณสุสานวัดพระศรีมหาธาตุเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเป็นที่ยึดถือตามตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ และเมื่อไม่ปรากฏว่ามีการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุให้แก่วัดศรีมหาธาตุตามมาตรา ๘^๘ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ ที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวจึงยังคงเป็นที่ราชพัสดุซึ่งอยู่ในความปกครองดูแลของกรมธนารักษ์ ที่จะต้องนำไปขึ้นทะเบียนราชพัสดุดำเนินการตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔

“ข้อ ๑๔ ที่ดินราชพัสดุหรือสิ่งปลูกสร้างที่กระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ใช้ราชการอยู่เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่กระทรวงทบวงกรม ที่ใช้ที่ดินจะพึงระวังกษาที่ดินสิ่งปลูกสร้างนั้น ถ้าจะทำการแลกเปลี่ยนหรือจำหน่ายโอนให้แก่คนอื่นใช้ราชการหรือด้วยเหตุใด ๆ ก็ดีต้องแจ้งให้กระทรวงการคลังพิจารณาเห็นชอบและอนุมัติก่อน เพื่อปฏิบัติการทะเบียนให้เป็นการถูกต้อง ในกรณีเช่นนี้ถ้าเป็นที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างทางจังหวัดให้คณะกรรมการจังหวัดติดต่อแจ้งไปยังกระทรวงทบวงกรมที่ปกครองที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างนั้นเพื่อให้กระทรวงทบวงกรมที่ปกครองที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างนั้นติดต่อแจ้งไปยังกระทรวงการคลัง

“มาตรา ๔ ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดิน โดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐบาลกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

^๖โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

^๗มาตรา ๑๓๐๖ ท่านห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดินในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

“มาตรา ๘ การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุเฉพาะที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ ส่วนการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุดินอื่น ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

การตราพระราชบัญญัติตามวรรคหนึ่ง ให้มีแผนที่แสดงเขตที่ราชพัสดุนั้นแนบท้ายด้วย

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๕๑