

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๕/๔๑๑๘๐ ลงวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๙ อนุมัติหลักการร่างพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ในท้องที่ตำบลห้วยกะปิ อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี พ.ศ. ตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้วดำเนินการต่อไปได้

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาร่างพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ร่วมกับผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) แล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงว่า กระทรวงมหาดไทยประสงค์จะถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่เป็นทางสาธารณะจำนวนสองแปลง ในท้องที่ตำบลห้วยกะปิ อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี แปลงที่หนึ่ง เนื้อที่ประมาณ ๑ ไร่ ๔๔ ตารางวา และแปลงที่สอง เนื้อที่ประมาณ ๑ ไร่ ๓ งาน ๒ ตารางวา รวมเนื้อที่ทั้งหมดประมาณ ๒ ไร่ ๓ งาน ๔๖ ตารางวา เพื่อนำที่ดินดังกล่าวไปแลกเปลี่ยนกับที่ดินของบริษัท หักนาชลบุรี จำกัด จำนวนเก้าแปลง ตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๗๗๗๐๓ เนื้อที่ประมาณ ๒ งาน ๔๖ ตารางวา โฉนดที่ดินเลขที่ ๑๗๗๗๐๔ เนื้อที่ประมาณ ๑ งาน ๙๕ ตารางวา โฉนดที่ดินเลขที่ ๑๗๗๗๐๕ เนื้อที่ประมาณ ๑ งาน ๖๙ ตารางวา โฉนดที่ดินเลขที่ ๑๗๗๗๐๖ เนื้อที่ประมาณ ๑ งาน ๑๗ ตารางวา โฉนดที่ดินเลขที่ ๑๗๗๗๐๘ เนื้อที่ประมาณ ๑ งาน ๖๙ ตารางวา โฉนดที่ดินเลขที่ ๑๗๗๗๐๙ เนื้อที่ประมาณ ๓ งาน โฉนดที่ดินเลขที่ ๑๗๗๗๑๐ เนื้อที่ประมาณ ๒ งาน ๕๙ ตารางวา โฉนดที่ดินเลขที่ ๑๗๗๗๑๑ เนื้อที่ประมาณ ๓ งาน ๗๓ ตารางวา และโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๗๗๗๑๒ เนื้อที่ประมาณ ๑ งาน ๑๒ ตารางวา รวมเนื้อที่ประมาณ ๔ ไร่ ๓ งาน ๔๐ ตารางวา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้เสนอประเด็นปัญหาข้อกฎหมายให้คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) พิจารณาเพื่อยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติต่อไปว่า การถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเพื่อนำไปให้เทศบาลจัดหาประโยชน์โดยการแลกเปลี่ยนที่ดินกับเอกชนนั้น ต้องดำเนินการโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่ดินหรือต้องตราเป็นพระราชบัญญัติโอนที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง กรมที่ดิน และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) ผู้แทนอำเภอเมืองชลบุรี และผู้แทนเทศบาลตำบลห้วยกะปิ เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่าที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันจำนวนสองแปลงที่กระทรวงมหาดไทยแจ้งว่าปัจจุบันพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้วและประสงค์จะถอนสภาพนั้น เดิมเป็นทางสาธารณะ

ที่ประชาชนใช้ร่วมกันคั่นกลางที่ดินของบริษัท หัสนาชลบุรี จำกัด ซึ่งบริษัท หัสนาชลบุรี จำกัด
ประสงค์จะให้ที่ดินทั้งสองแปลงเป็นผืนเดียวกัน จึงขอให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่น
ดั่งกล่าวเพื่อโอนที่ดิน โดยบริษัท หัสนาชลบุรี จำกัด จะนำที่ดินแปลงอื่นซึ่งเป็นทางที่ได้ทำเพื่อใช้ใน
กิจการของบริษัท หัสนาชลบุรี จำกัด เอง มาแลกเปลี่ยนทำเป็นทางสาธารณะแทน ซึ่งกระทรวงมหาดไทย
มีมติเห็นชอบแล้ว และเทศบาลตำบลห้วยกะปิ ไม่สามารถยืนยันได้ว่าจะประชาชนทั่วไปจะได้ประโยชน์
จากทางดังกล่าว อีกทั้งยังทำให้รัฐต้องสูญเสียงบประมาณไปมากแล้วจากการที่บริษัท หัสนาชลบุรี จำกัด
นำมากแลกเปลี่ยนและใช้ประโยชน์แค่เพียงผู้เดียว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) พิจารณาแล้วเห็นว่า ที่ดินจำนวนสองแปลงที่จะ
ถอนสภาพดังกล่าวมีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่เป็นทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน
ตามมาตรา ๑๓๐๔^๑ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งมาตรา ๑๓๐๕^๒ แห่งประมวลกฎหมาย
แพ่งและพาณิชย์บัญญัติว่าจะโอนแก่กันมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะ
หรือพระราชกฤษฎีกา ซึ่งมาตรา ๘^๓ ววรรคสอง (๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย
ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๓๔ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๑๕ บัญญัติว่า ที่ดินสำหรับ
พลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนจัดหาที่ดินมาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว
การถอนสภาพหรือโอนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ แต่ถ้าพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น
หรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และได้ตกไปเป็น

มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อ
สาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดิน
โดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ขายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร
สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์

มาตรา ๑๓๐๕ ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นจะโอนแก่กันมิได้ เว้นแต่อาศัย
อำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา

มาตรา ๘ บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น
ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษา และดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามควร
แก่กรณี อำนาจหน้าที่ดังว่านี้ รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ได้

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของ
แผ่นดินโดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองอาจถูกถอนสภาพ
หรือโอนไปเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่นหรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนจัดหาที่ดินมาให้
พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว การถอนสภาพหรือโอนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ แต่ถ้าพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์
ในที่ดินนั้น หรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และได้ตกไปเป็นกรรมสิทธิ์
ของผู้ใดตามอำนาจกฎหมายอื่นแล้ว การถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

(๒) ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตาม
ความต้องการของทบวงการเมืองใด ถ้าทบวงการเมืองนั้นเลิกใช้ หรือไม่ต้องการหวงห้ามหรือสงวนต่อไป เมื่อได้มี
พระราชกฤษฎีกาถอนสภาพแล้ว คณะรัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้ใช้หรือจัดหา
ประโยชน์ก็ได้ แต่ถ้าจะโอนต่อไปยังเอกชน ให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ และถ้าจะนำไปจัดเพื่อประชาชน
ตามประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

การตราพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาตามวรรคสองให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินแนบท้าย
พระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย

กรรมสิทธิ์ของผู้ใดตามอำนาจกฎหมายอื่นแล้ว การโอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งเมื่อโอนสภาพตามมาตรา ๘ วรคสอง (๑) แล้ว ภาวจะใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวนั้น มาตรา ๘ ทวิ^๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๕ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๑๕ บัญญัติให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการ กรมกระทรวงมหาดไทยที่จะจัดขึ้นทะเบียนเพื่อให้ทบวงการเมืองใช้ประโยชน์ในราชการได้ แต่หากกระทรวงมหาดไทยประสงค์จะโอนที่ดินดังกล่าวให้แก่ทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจหรือเอกชน ก็จะต้องกระทำโดยพระราชบัญญัติตามมาตรา ๘ วรคสอง (๑) สำหรับมาตรา ๑๐^๒ แห่งประมวล กฎหมายที่ดินถึงแม้ว่าจะบัญญัติให้อธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจนำที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิ ครอบครองและมีใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินอันราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันนั้น ไปจัดหาประโยชน์ ซึ่งรวมถึงการจัดทำให้ที่ดินใช้ประโยชน์ได้ ซ้ำขาย แลกเปลี่ยน ให้เช่า และให้เช่าซื้อ และมาตรา ๑๑^๓ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้บัญญัติว่าการจัดหาประโยชน์ที่ดินนั้น รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวง การเมืองอื่นเป็นผู้จัดหาผลประโยชน์สำหรับรัฐหรือบำรุงท้องถิ่นได้ก็ตาม แต่ที่ดินของรัฐที่จะนำไปจัดหา ประโยชน์ตามมาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินนั้น จะต้องเป็นที่ดินซึ่งมิได้มี บุคคลใดมีสิทธิครอบครองและไม่ได้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอันราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันมาก่อน ซึ่งรวมถึงไม่เป็นส ธารณสมบัติของแผ่นดินอันราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันที่ถูกโอนสภาพตามมาตรา ๘ วรคสอง (๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินด้วย

ดังนั้น การที่กระทรวงมหาดไทยประสงค์จะนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติ ของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันไปแลกเปลี่ยนกับที่ดินของเอกชนโดยวิธีการตราพระราช กฤษฎีกาโอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แล้วจะอาศัย อำนาจตามมาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เพื่อจะนำที่ดินดังกล่าวไปจัดหา ประโยชน์โดยให้เทศบาลตำบลห้วยกะปี่นำไปแลกเปลี่ยนกับที่ดินของเอกชน จึงเป็นการหลีกเลี่ยง

มาตรา ๘ ทวิ ที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง หรือที่ดินสำหรับพลเมือง ใช้ร่วมกันซึ่งได้โอนสภาพตามมาตรา ๘ (๑) แล้ว รัฐมนตรีมีอำนาจที่จะจัดขึ้นทะเบียนเพื่อให้ทบวงการเมือง ใช้ประโยชน์ในราชการได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ก่อนที่จะจัดขึ้นทะเบียนตามวรรคหนึ่ง ให้มีการรังวัดทำแผนที่ และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดท้องที่ ประกาศการจัดขึ้นทะเบียนให้ราษฎรทราบมีกำหนดสามสิบวัน ประกาศให้ปิดในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดิน ที่ว่าการอำเภอหรือที่ว่าการกิ่งอำเภอ ที่ทำการกำนัน และในบริเวณที่ดินนั้น

การจัดขึ้นทะเบียนตามวรรคหนึ่ง ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา และให้มีแผนที่แนบ หายประกาศด้วย

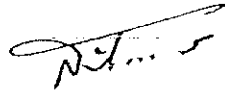
มาตรา ๑๐ ที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองและมีใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดิน อันราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันนั้น ให้อธิบดีมีอำนาจจัดหาผลประโยชน์ ในการจัดหาผลประโยชน์ ให้รวมถึงจัดทำให้ ที่ดินใช้ประโยชน์ได้ ซ้ำขาย แลกเปลี่ยน ให้เช่า และให้เช่าซื้อ

หลักเกณฑ์และวิธีการจัดหาผลประโยชน์ ให้กำหนดโดยกฎกระทรวง แต่สำหรับการขาย การแลกเปลี่ยน และการให้เช่าซื้อที่ดินต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรี

การดำเนินการจัดหาผลประโยชน์ตามความในมาตรานี้ ให้คำนึงถึงการที่จะสงวนที่ดินไว้ให้ อื่นรุ่นหลังด้วย

มาตรา ๑๑ การจัดหาผลประโยชน์ซึ่งที่ดินของรัฐตามนัยดังกล่าวมาในมาตราก่อนนี้ รัฐมนตรี จะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้จัดหาผลประโยชน์สำหรับรัฐ หรือบำรุงท้องถิ่นก็ได้ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตาม หลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

การดำเนินการตามกฎหมายและไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของมาตรา ๕๖ บรรคสอง (๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่กำหนดให้การโอนที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน จะต้องกระทำโดยพระราชบัญญัติเท่านั้น ดังนั้น ในกรณีที่กระทรวงมหาดไทยประสงค์จะถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันและโอนให้แก่เอกชนโดยเอกชน จะจัดหาที่ดินมาให้พลเมืองใช้ร่วมกันทดแทนนี้ จึงต้องกระทำเป็นพระราชบัญญัติ โดยอาจจะถอนสภาพและโอนโดยพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันก็ได้



(นายคิสหัต โตระกิตย)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

อันวาคม ๒๕๕๙