

เปิดแฟ้มเรื่องร้องเรียน กรณี ปัญหาที่ดินทับซ้อนระหว่าง ที่ดินของรัฐ กับราษฎร เมืองพิษณุโลก

สิริรัตน์ มุสิกจันทร์¹

¹ เจ้าหน้าที่สอบสวนผู้ชำนาญการ สำนักสอบสวน 1 สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

เปิดแฟ้มเรื่องร้องเรียนฉบับนี้ ขอนำเสนอกรณีปัญหาที่ดินทับซ้อนระหว่างที่ดินของรัฐกับที่ดินของราษฎร ซึ่งดูเหมือนจะเป็นปัญหาธรรมดาทั่ว ๆ ไปของปัญหาที่ดิน แต่ที่หยิบยกกรณีนี้มานำเสนอ เพื่อให้เห็นถึงกระบวนการในการแสวงหาข้อเท็จจริงของผู้ตรวจการแผ่นดินที่ต้องศึกษาทั้งทางด้านประวัติศาสตร์ ภูมิศาสตร์ วิทยาศาสตร์และข้อกฎหมายตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน ที่สำคัญคือความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาระหว่างผู้ตรวจการแผ่นดิน หน่วยงานของรัฐหลาย ๆ หน่วยงาน และภาคเอกชน รวมทั้งราษฎรในพื้นที่ จนนำมาสู่การแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้สำเร็จลุล่วงด้วยดี

ผู้ร้องเรียนและคณะได้ยื่นเรื่องร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินว่า ได้รับเดือดร้อนจากการปฏิบัติหน้าที่ของกระทรวงการคลังที่สั่งการให้กรมธนารักษ์โดยสำนักงานธนารักษ์พื้นที่พิษณุโลกเพื่อดำเนินการขึ้นทะเบียนที่ดินตามแนวเขตกำแพงเมือง-คูเมือง เมืองพิษณุโลกให้เป็นที่ดินราชพัสดุ ทับซ้อนกับที่ดินของราษฎร ซึ่งเรื่องดังกล่าวผู้ร้องเรียนได้เคยยื่นเรื่องร้องเรียนต่อผู้ว่าราชการจังหวัดพิษณุโลก และผู้บัญชาการกองพลทหารราบที่ 4 ทั้งสองหน่วยงานได้ดำเนินการแก้ไขปัญหา โดยการจัดประชุมหารือส่วนราชการที่เกี่ยวข้องร่วมกับตัวแทนราษฎรผู้ได้รับผลกระทบหลายครั้ง ผลสรุปแนวทางการแก้ไข



ปัญหาคือ จังหวัดพิษณุโลกโดยสำนักงานธนารักษ์พื้นที่พิษณุโลก ทำหนังสือส่งไปยังกระทรวงการคลังเพื่อหาแนวทางการแก้ไขปัญหา แต่จนถึงบัดนี้ ก็ยังไม่ได้รับคำตอบที่ชัดเจน

ผู้ตรวจการแผ่นดิน (พลเอก วิทวัส รชตะนันทน์) ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไว้เมื่อประมาณปลายเดือนสิงหาคม 2558 และได้มอบหมายให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินทำการแสวงหาข้อเท็จจริงจึงพบว่า เมื่อปี พ.ศ. 2550 กรมธนารักษ์ให้สำนักงานธนารักษ์พื้นที่พิษณุโลกดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) ที่ดินกำแพงเมือง - คูเมือง เมืองพิษณุโลกที่ขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุไว้ 3 แปลง ทั้งสองฝั่งแม่น้ำน่าน ผลการรังวัดสอบเขตกำแพงเมือง-คูเมือง เมืองพิษณุโลกมีเอกชนอยู่ในพื้นที่ จำนวน 433 ราย

ราษฎรที่ได้รับผลกระทบจึงขอเข้าพบผู้ว่าราชการจังหวัดพิษณุโลก เมื่อวันที่ 25 กุมภาพันธ์

2551 และยื่นหนังสือขอให้จังหวัดมีคำสั่งยุติการดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับการออก น.ส.ล. กำแพงเมือง - คูเมือง เมืองพิษณุโลก เพื่อขอให้มีการยกเลิกแผนที่กำแพงเมือง - คูเมือง เมืองพิษณุโลกที่จะมาใช้ในการเพิกถอนโฉนดที่ดินของราษฎรจังหวัดจึงได้ส่งเรื่องให้กรมธนารักษ์พิจารณา ซึ่งกรมธนารักษ์พิจารณาว่า ในระยะสั้นให้จังหวัดพิษณุโลกระงับการออก น.ส.ล. ไว้ก่อน และในระยะยาวให้จังหวัดนำเรื่องเสนอคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัดพิษณุโลก เพื่อพิสูจน์สิทธิ์ตามมาตรการของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (ก.บ.ร.) และหากผลปรากฏว่าที่ดินที่ราษฎรเข้าครอบครองบริเวณกำแพงเมือง - คูเมือง เมืองพิษณุโลก เป็นที่ราชพัสดุและราษฎรมีความประสงค์จะเช่า กรมธนารักษ์มีนโยบายดำเนินการจัดให้เช่าตามเงื่อนไขของกรมศิลปากร



นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2551จนถึงปัจจุบัน ได้มีการระงับการออก น.ส.ล. กำแพงเมือง - คูเมือง เมืองพิษณุโลก ไว้ตามที่กรมธนารักษ์สั่งการ แต่ยังไม่มีการดำเนินการพิสูจน์สิทธิของราษฎรดังกล่าวแต่อย่างใด

ต่อมามีเรื่องร้องเรียนไปทางสภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาที่ดินทำกินและการออกเอกสารสิทธิ ได้ขอข้อมูลการออกเอกสารสิทธิที่ดินบริเวณกำแพงเมือง-คูเมือง เมืองพิษณุโลก จากจังหวัดพิษณุโลก และสำนักงานที่ดินจังหวัดพิษณุโลก ได้แจ้งข้อมูล ณ เดือนมกราคม 2553 ว่า จังหวัดพิษณุโลกมีการออกเอกสารสิทธิในที่ดินก่อนมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 อยู่ 2 ชนิด คือ เมื่อ พ.ศ. 2444 มีการออก “โฉนดแผนที่” ตามพระบรมราชโองการประกาศออกโฉนดที่ดินฯ ออกให้แก่ราษฎรทั่วประเทศ และเมื่อปี พ.ศ. 2449 มีการออก “โฉนดตราจอง” ตามพระราชบัญญัติออกโฉนดตราจอง และให้ใช้ในมณฑลพิษณุโลก สำหรับในจังหวัดพิษณุโลกมีการออกโฉนดตราจองกระจายอยู่เกือบทุกอำเภอ จำนวน 12,471 แปลง เนื้อที่ประมาณ 138,088 ไร่เศษ เฉพาะบริเวณกำแพงเมือง - คูเมือง เมืองพิษณุโลก มีโฉนดที่ดินที่ออกจากหลักฐานโฉนดตราจอง รวมทั้งสิ้น 353 แปลง และโฉนดที่ดินที่ออกจากหลักฐานอื่นจำนวน 233 แปลง

จากการศึกษาข้อมูลทางประวัติศาสตร์ กำแพงเมืองพิษณุโลกของกรมศิลปากร กล่าวถึง กำแพงเมืองพิษณุโลก โดยสรุปว่า สมเด็จพระบรมไตรโลกนาถได้เสด็จมาประทับที่เมืองพิษณุโลก ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2003 - 2031 และโปรดเกล้าให้ก่อกำแพงด้วยอิฐเชื่อมเมืองสองฝั่งแม่น้ำให้เป็นเมืองเดียวกัน เรียกชื่อเมืองว่า พิษณุโลก ต่อมาในสมัยของพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก รัชกาลที่ 1 ได้ทรงรับสั่งให้รื้อป้อมกำแพงเมือง เมืองพิษณุโลกออกไปเพื่อเป็นการป้องกันข้าศึกที่จะเข้ามาช่องสุ่ม ดังนั้น กำแพงเมืองพิษณุโลกบางส่วนได้ถูกรื้อถอนไปเมื่อประมาณ 200 ปี มาแล้ว

ปัจจุบันแนวกำแพงเมืองทิศตะวันออกบริเวณถนนมหาธรรมราชา ถนนเอกาทศรถ ไม่มีร่องรอยของกำแพงเมืองอยู่แล้ว สภาพปัจจุบันเป็นอาคารพาณิชย์และบ้านเรือนอยู่อาศัยเป็นย่านธุรกิจสำคัญของจังหวัดพิษณุโลก ราษฎรที่อยู่บนแนวกำแพงเมืองบางส่วนมีหลักฐานทางที่ดิน



เป็นโฉนดที่ดินที่แยกมาจากโฉนดตราจองที่ออกมาก่อนปี พ.ศ. 2475 สภาพกำแพงเมือง - คูเมืองเมืองพิษณุโลก สิ้นสภาพเพราะการรื้อถอนไปแล้วเป็นส่วนใหญ่ คงเหลืออยู่บางส่วนที่บริเวณวัดโพธิญาณ บริเวณหลังชุมชนโรงเรียนเทศบาลวัดน้อย บริเวณศาลปู่ดำใกล้กองกำกับการตำรวจภูธรเมืองพิษณุโลก และคูเมืองที่บริเวณข้างวัดคูหาสวรรค์ บริเวณด้านหลังสถาบันราชภัฏพิบูลสงคราม วิทยาเขตพระราชวังจันทน์

จังหวัดพิษณุโลกได้เสนอว่า กำแพงเมือง - คูเมือง เมืองพิษณุโลก บางส่วนได้เลิกใช้ประโยชน์มาเป็นเวลานานแล้ว เช่น บริเวณถนนมหาธรรมราชา ถนนเอกาทศรถ และบริเวณอื่นๆ ซึ่งตามข้อมูลทางประวัติศาสตร์ของกรมศิลปากรระบุว่า สมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก รัชกาลที่ 1 ทรงรับสั่งให้รื้อป้อม กำแพงเมือง เมืองพิษณุโลกออกไป และต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้มีพระบรมราชโองการประกาศออกโฉนดที่ดินให้แก่ราษฎรทั่วประเทศ โดยเมื่อปี พ.ศ. 2449 มีการออก “โฉนดตราจอง” ในมณฑลพิษณุโลก ซึ่งในจังหวัดพิษณุโลกมีการออกโฉนดตราจองกระจายอยู่เกือบทุกอำเภอ รวมทั้งในเขตอำเภอเมืองพิษณุโลก บริเวณกำแพงเมือง - คูเมือง เมืองพิษณุโลก มีโฉนดที่ดินที่ออกจากหลักฐานโฉนดตราจอง ณ ปี พ.ศ. 2553 จำนวน 353 แปลง หากจะพิจารณาสถานะ

ทางกฎหมายของที่ดินกำแพงเมือง - คูเมือง เมืองพิษณุโลก ที่สันสภาพไปก่อนการประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อปี พ.ศ. 2475 ย่อมเป็นไปตามสภาพข้อเท็จจริงของที่ดิน ราษฎรที่มีโฉนดตราจองย่อมมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินเสมือนได้รับพระราชทานที่ดินจากพระมหากษัตริย์ ดังนั้น จึงเห็นว่าควรพิจารณาสถานะทางกฎหมายของกำแพงเมือง - คูเมือง เมืองพิษณุโลก บางส่วนที่เลิกใช้ประโยชน์หรือหมดสภาพไปก่อนการประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อปี พ.ศ. 2475 ว่ามิได้มีสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะและไม่ใช่ที่ราชพัสดุ และไม่ควรใช้มาตรการพิสูจนสิทธิ์ของ ก.บ.ร. ซึ่งไม่น่าจะให้ความเป็นธรรมแก่ราษฎรที่มีโฉนดบนแนวกำแพงเมือง - คูเมือง เมืองพิษณุโลก ได้

กรมธนารักษ์ได้ ส่งเรื่องให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาสถานะทางกฎหมายของที่ดินกำแพงเมือง - คูเมือง เมืองพิษณุโลก

ซึ่งกรมธนารักษ์พิจารณาแล้วเห็นว่ากรณีดังกล่าวจะต้องพิจารณาสถานะของที่ดินกำแพงเมือง - คูเมือง ให้ได้ข้อยุติก่อน จากนั้นจึงจะพิจารณาประเด็นข้อเรียกร้องของราษฎรได้ และกรมธนารักษ์ได้ถือปฏิบัติมาแต่เดิมว่ากำแพงเมือง - คูเมือง เป็นสิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้น

เพื่อใช้เป็นป้อมปราการป้องกันศัตรูรุกรานมาเมื่อหลายร้อยปีเข้าลักษณะใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะตามนัยมาตรา 1304 (3) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แม้ต่อมากำแพงเมืองจะถูกหรือทำลายลง และคูเมืองตื้นเขินขึ้นก็ตาม แต่ทางราชการก็ได้ถือว่าเป็นที่หลวงหวงห้ามตลอดมา ไม่ยอมให้ราษฎรยึดถือเอาเป็นเจ้าของแม้ขอเช่าก็ต้องได้รับอนุญาตก่อน ดังนี้ กำแพงเมืองและคูเมืองจึงยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเพราะเป็นที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน

แต่เนื่องจากจังหวัดพิษณุโลกมีความเห็นว่กำแพงเมือง-คูเมือง เมืองพิษณุโลก บางส่วนได้เลิกใช้ประโยชน์มานานแล้ว เช่น บริเวณถนนมหาธรรมราชา ถนนเอกาทศรถ และบริเวณอื่น ๆ ซึ่งตามข้อมูลทางประวัติศาสตร์ของกรมศิลปากรระบุว่า สมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก รัชกาลที่ 1 ทรงรับสั่งให้รื้อป้อมกำแพงเมือง เมืองพิษณุโลกออกไป และต่อมาในรัชกาลที่ 5 ได้มีพระบรมราชโองการประกาศออกโฉนดที่ดินให้แก่ราษฎรทั่วประเทศ โดยเมื่อปี พ.ศ. 2449 มีการออก “โฉนดตราจอง” ในมณฑลพิษณุโลก ซึ่งในจังหวัดพิษณุโลกมีการออกโฉนดตราจองกระจายอยู่เกือบทุกอำเภอ รวมทั้งในเขตอำเภอเมืองพิษณุโลก บริเวณแนวกำแพงเมือง - คูเมือง เมืองพิษณุโลก มีโฉนดที่ดินที่ออกจากหลักฐาน

โฉนดตราจอง ณ ปี พ.ศ. 2553 จำนวน 353 แปลง หากจะพิจารณาสถานะทางกฎหมายของที่ดิน กำแพงเมือง-คูเมือง เมืองพิษณุโลก ที่สิ้นสภาพไปแล้วก่อนการประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อปี พ.ศ. 2475 ย่อมเป็นไปตามสภาพข้อเท็จจริงของที่ดิน ราษฎรที่มีโฉนดตราจองย่อมมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินเสมือนได้รับพระราชทานที่ดินจากพระมหากษัตริย์ ดังนั้น จึงเห็นว่าควรพิจารณาสถานะทางกฎหมายของกำแพงเมือง - คูเมือง เมืองพิษณุโลก บางส่วนที่เลิกใช้ประโยชน์หรือหมดสภาพไปก่อนการประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อปี พ.ศ. 2475 ว่ามิได้มีสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะและไม่ใช่ที่ราชพัสดุ ซึ่งน่าจะให้ความเป็นธรรมแก่ราษฎรที่มีโฉนดบนแนวกำแพงเมือง - คูเมือง เมืองพิษณุโลก ได้

และตามรายงานผลการศึกษาปัญหาที่ดินทำกินและการออกเอกสารสิทธิที่ดิน กำแพงเมือง - คูเมือง เมืองพิษณุโลก ของคณะกรรมการวิสามัญสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รายงานต่อสภาผู้แทนราษฎรว่า เกี่ยวกับกำแพงเมือง - คูเมือง ซึ่งกรมธนารักษ์อ้างว่าเป็นที่ราชพัสดุโดยเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 1304 (3) ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวมีผลบังคับตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2475 เป็นต้นมา แต่การเกิดขึ้นของกำแพงเมือง - คูเมืองมีมาก่อนหน้านั้นหลายร้อยปี ในยุคกรุงสุโขทัยและกรุงศรีอยุธยา ในขณะที่พระมหากษัตริย์ทรงเป็นเจ้าของแผ่นดินจวบจนมาถึงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ในยุคกรุงรัตนโกสินทร์ ที่ได้ออกกฎหมายพระราชทานให้ประชาชนมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ ในระหว่างนี้ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าได้มีการใช้ประโยชน์ในบริเวณที่ระบุว่าเป็นกำแพงเมือง - คูเมือง แต่อย่างใด และเมื่อประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 4 ใช้บังคับ โดยเฉพาะมาตรา 1304 (3) เป็นการกำหนดเกี่ยวกับทรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยมุ่งเน้นที่การใช้ประโยชน์ของทรัพย์สินนั้น ส่วนกำแพงเมือง-คูเมืองได้เสื่อมสภาพและรกร้างขาดการใช้มาหลายยุคหลายสมัย และไม่มีสภาพของการใช้เพื่อประโยชน์ในการป้องกันประเทศ กำแพงเมือง - คูเมืองทั้งที่มีร่องรอยหรือหมดสภาพไปแล้ว เป็นเพียงบริเวณที่มีการใช้ประโยชน์ในยุคสมัยโบราณที่ไม่เกี่ยวข้องกับกฎหมายปัจจุบัน และในขณะที่มีการใช้ประโยชน์อยู่ก็ไม่มีบทกฎหมายกำหนดให้มีสภาพเป็นเช่นใด

ประกอบกับราษฎรที่อยู่อาศัยในเขต
กำแพงเมือง - คูเมือง เมืองพิษณุโลก และ
เมืองอื่น ๆ เช่น เมืองคูบัว จังหวัดราชบุรี
เมืองพุทไธสง จังหวัดบุรีรัมย์ และเมืองดงละคร
จังหวัดนครนายก ได้มีข้อเรียกร้องให้ส่งเรื่องให้
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา
สถานะของกำแพงเมือง - คูเมือง บางส่วน
ที่เลิกใช้ ประโยชน์ และสิ้นสภาพไปแล้ว
ก่อนการประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่ง
และพาณิชย์ เมื่อปี พ.ศ. 2475 ให้เป็นที่ยุติ
ก่อนว่าเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่

ดังนั้น เมื่อกรมธนารักษ์กับจังหวัดพิษณุโลก
คณะกรรมการวิชาการวิสามัญศึกษาปัญหาที่ดิน
ทำกินและออกเอกสารสิทธิ สถาผู้แทนราษฎร
และราษฎรที่อยู่อาศัยในเขตกำแพงเมือง - คูเมือง
ยังมีความเห็นต่างกันในเรื่องสถานะของ
กำแพงเมือง - คูเมือง ในกรณีดังกล่าว จึงขอให้
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาสถานะ
ของกำแพงเมือง-คูเมือง บางส่วนที่เลิกใช้
ประโยชน์ และสิ้นสภาพไปแล้วก่อนการ
ประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
เมื่อปี พ.ศ. 2475 และไม่มีการสงวนหวงห้าม
ว่าเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร 0907/259 ลงวันที่ 3
พฤษภาคม 2559 แจ้งว่า คณะกรรมการกฤษฎีกา

(คณะที่ 7) ได้พิจารณาข้อหารือเสร็จแล้ว
และมีความเห็นว่า กำแพงเมืองและคูเมืองนี้
สร้างก่อนใช้บังคับประมวลกฎหมายแพ่งและ
พาณิชย์ บรรพ 4 (วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2475)
และก่อนใช้บังคับประมวลกฎหมายที่ดิน
(วันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2497) กฎหมายที่ดิน
ที่ใช้บังคับอยู่ในช่วงเวลาดังกล่าว คือ กฎหมาย
ลักษณะเบ็ดเสร็จ ซึ่งยังมิได้แบ่งที่ดินของรัฐ
ออกเป็นประเภทต่าง ๆ โดยถือแต่เพียงว่า
ที่ดินทั้งหมดเป็นของพระมหากษัตริย์ และ
ยังไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดแบบพิธีการ
เปลี่ยนแปลงสถานะของที่ดินของรัฐ
ประเภทหนึ่งไปเป็นที่ดินของรัฐประเภทอื่น
ดังนั้น การใช้ประโยชน์ใด ๆ ในที่ดินย่อมเป็นไป
ตามพระประสงค์ของพระมหากษัตริย์
เมื่อได้มีการออกโฉนดตราจองให้แก่ประชาชน
อย่างถูกต้องตามกฎหมายแล้ว ประชาชนย่อมได้
กรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น และต่อมามาตรา 11
แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน
พ.ศ. 2497 ได้รองรับโฉนดตราจอง และตราจอง
ที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” ก่อนวันที่ประมวล
กฎหมายที่ดินใช้บังคับให้คงใช้บทกฎหมาย
ว่าด้วยการนั้น เฉพาะในส่วนที่บัญญัติถึง
วิธีการรังวัดและการออกหนังสือสำคัญดังกล่าว
ต่อไปจนกว่าจะได้ออกโฉนดที่ดินตามประมวล
กฎหมายที่ดิน และประมวลกฎหมายที่ดิน

ก็ได้กำหนดให้โฉนดตราจองและตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” เป็นหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินอย่างหนึ่งด้วยเช่นกัน จึงถือว่าโฉนดตราจองดังกล่าวเป็นหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินด้วย แม้ต่อมาจะมีประกาศกรมศิลปากรกำหนดจำนวนโบราณสถานสำหรับชาติ ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยโบราณสถาน ศิลปวัตถุ โบราณวัตถุ และการพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พุทธศักราช 2477 กำหนดให้กำแพงเมืองพิษณุโลก อำเภอเมือง ตำบลในเมืองและบ้านคลอง เป็นโบราณสถาน ซึ่งถือว่าเป็นโบราณสถานที่ได้ขึ้นทะเบียนแล้วตามมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พุทธศักราช 2504 ก็ไม่ทำให้กรรมสิทธิ์ตามโฉนดตราจองหรือโฉนดตามประมวลกฎหมายที่ดินดังกล่าวเสียไป เนื่องจากทั้งพระราชบัญญัติว่าด้วยโบราณสถาน ศิลปวัตถุ โบราณวัตถุ และการพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พุทธศักราช 2477 และพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พุทธศักราช 2504 มีวัตถุประสงค์ในการอนุรักษ์โบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ ทั้งที่ไม่มีเจ้าของ เป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน หรือ

มีเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย อยู่ก่อนแล้ว ไม่ให้ถูกทำลายหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลง จึงเป็นกรณีที่กำหนดให้มีการดูแลรักษาพื้นที่ในเขตดังกล่าวให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น อนึ่ง ในการพิจารณาว่าที่ดินของรัฐจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทใดหรือไม่ นั้น จะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นรายกรณีจากประวัติของที่ดินนั้นเองว่า รัฐได้มีการใช้ประโยชน์อย่างใดหรือไม่ ถ้ารัฐเข้าใช้ประโยชน์แล้วที่ดินดังกล่าวก็เป็นที่ดินราชพัสดุ แต่ถ้ายังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์หรือใช้ประโยชน์บางส่วน ในส่วนที่ยังไม่ได้ใช้ก็ไม่ใช่ที่ดินราชพัสดุ แต่ยังคงมีสภาพเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า หากรัฐมิได้สงวนสิทธิไว้แต่กลับปล่อยให้ราษฎรเข้าไปทำประโยชน์และรับรองสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการออกโฉนดตราจองของราษฎรที่ได้มาก่อนใช้ประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว ราษฎรย่อมได้ไปซึ่งสิทธิในที่ดินนั้น ทั้งนี้ ตามแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่) ได้เคยวินิจฉัยไว้ในเรื่องเสร็จที่ 675/2545 และความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 8) ได้เคยวินิจฉัยไว้ในเรื่องเสร็จที่ 111/2523

สำนักงานธนารักษ์พื้นที่พิษณุโลกได้รับทราบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว ทั้งนี้ ได้ทำความเข้าใจและข้อหาหรือไปยังอธิบดี

กรมธนารักษ์ และรายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัด พิษณุโลกแล้ว

ความสรุปว่า จากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาทำให้ที่ดินที่ออกโฉนดตราจอง หรือโฉนดที่ดินที่แบ่งแยกมาจากโฉนดตราจองที่ออกก่อนประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. 2475 ใช้บังคับ ไม่มีสถานะเป็นที่ราชพัสดุ มีผลทำให้ขอบเขตที่ดินกำแพงเมือง - คูเมืองพิษณุโลกที่คณะกรรมการเพื่อพิจารณากำหนดขอบเขตที่ดินกำแพงเมือง-คูเมืองเห็นชอบเปลี่ยนแปลงไป โดยจะต้องมีการกันเขตที่ดินตามเอกสารสิทธิดังกล่าว ออกจากแนวเขตกำแพงเมือง - คูเมืองพิษณุโลก ซึ่งจะต้องมีกระบวนการในการรังวัดกันแนวเขต และกำหนดแนวเขตที่ดินกำแพงเมือง-คูเมืองพิษณุโลกกันใหม่ตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา

เนื่องจากข้อเท็จจริงยังมีเอกสารสิทธิที่เป็นโฉนดที่ดินที่ออกภายหลังการบังคับใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. 2475 ทับแนวกำแพงเมือง - คูเมืองพิษณุโลกเป็นจำนวนมาก ซึ่งจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาส่งสำนักงานธนารักษ์พื้นที่พิษณุโลกมีความเห็นว่า เมื่อมีประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. 2475 บัญญัติรับรองสถานะของที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์

ของแผ่นดินโดยเฉพาะ และที่ดินกำแพงเมือง - คูเมืองพิษณุโลก ที่รับยังมีได้ให้กรรมสิทธิ์แก่ผู้ใด แต่ที่ดินเคยถูกใช้ในราชการบ้านเมืองมาก่อน แม้กำแพงเมือง - คูเมือง บางส่วนสิ้นสภาพไป ก็มิได้ทำให้สถานะทางกฎหมายของที่ดินสิ้นไปด้วย ที่ดินยังคงมีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้ประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เพราะถูกรองรับสถานะโดยพระราชบัญญัติประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. 2475 แล้ว ดังนั้น เอกสารสิทธิที่ออกในแนวเขตกำแพงเมือง - คูเมืองพิษณุโลก ภายหลังประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. 2475 บังคับใช้ จึงเป็นการออกทับที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ที่ดินดังกล่าวจึงยังคงมีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ

ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนในแนวทางปฏิบัติสำนักงานธนารักษ์พื้นที่พิษณุโลก จึงขอให้กรมธนารักษ์พิจารณาว่า ความเห็นของสำนักงานธนารักษ์พื้นที่พิษณุโลก ถูกต้องหรือไม่ และพิจารณาดำเนินการในส่วนของการกำหนดแนวเขตที่ดินกำแพงเมือง - คูเมืองพิษณุโลก เพื่อสำนักงานธนารักษ์พื้นที่พิษณุโลกจะได้ใช้เป็นแนวเขตในการปกครองดูแลบำรุงรักษาตามอำนาจหน้าที่

เพื่อให้มีให้ส่งผลกระทบต่อประชาชนโดยเร็วต่อไป ซึ่งกรมธนารักษ์ยังไม่มีความเห็นหรือกำหนดแนวทางปฏิบัติว่าจะเป็นประการใด

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินโดยได้รับมอบหมายจากผู้ตรวจการแผ่นดินได้ทำการตรวจสอบการออกเอกสารสิทธิที่ดินในอำเภอเมืองพิษณุโลกกับสำนักงานที่ดินจังหวัดพิษณุโลกแล้วปรากฏว่า มีหลักฐานระวางแผนที่ที่จัดทำขึ้นตั้งแต่สมัย ร.ศ. 122 (พ.ศ. 2446) เพื่อใช้ในการออกเอกสารสิทธิที่ดินในมณฑลพิษณุโลก โดยปรากฏตามระวางแผนที่ของสำนักงานที่ดินจังหวัดพิษณุโลกระบุแนวเขตที่ดินกำแพงเมืองเก่าในระวางที่ทุกระวาง ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า ระวางแผนที่ ร.ศ. 122 เป็นหลักฐานที่ทางราชการทำขึ้นเพื่อใช้ในการออกเอกสารสิทธิที่ดินให้กับราษฎรและได้ลงแนวเขตที่ดินกำแพงเมืองตามสภาพที่หลงเหลือในขณะนั้นไว้ในระวางแผนที่เพื่อแสดงแนวเขตที่ดินที่รัฐไม่สามารถออกเอกสารสิทธิให้กับผู้ใดได้ แม้แผนที่ระวางที่ดินจะมีใช้หลักฐานการหวงห้ามที่ดินของรัฐ แต่เป็นหลักฐานที่สามารถนำมาอ้างอิงสภาพร่องรอยกำแพงเมือง - คูเมืองที่หลงเหลืออยู่ในขณะนั้นและแสดงให้เห็นว่า รัฐหวงกันที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไว้

ผู้ตรวจการแผ่นดิน (พลเอก วิทวัส รชตะนันทน์) ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานผู้ตรวจการแผ่นดินได้ลงพื้นที่เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงและประชุมหารือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ผู้ร้องเรียนและคณะ ระหว่างวันที่ 22 - 23 กันยายน 2559 โดยท่านผู้ตรวจการแผ่นดินได้พิจารณาสั่งการให้สำนักงานที่ดินจังหวัดพิษณุโลกนำระวางแผนที่ ร.ศ. 122 ลงระวางแผนที่กับที่ดินของราษฎรแปลงรอบ ๆ กำแพงเมือง - คูเมือง เมืองพิษณุโลก เพื่อเป็นการพิสูจน์ทางด้านวิทยาศาสตร์ - ภูมิศาสตร์ ให้เห็นข้อเท็จจริงที่ชัดเจนมากยิ่งขึ้นว่า หลักฐานที่แสดงให้เห็นแนวเขตกำแพงเมือง - คูเมืองตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 นี้ มีขอบเขตที่ทับซ้อนกับที่ดินของราษฎรที่ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินปัจจุบันหรือไม่ อย่างไร



เมื่อผลการตรวจสอบระวางแผนที่ ร.ศ. 122 เป็นที่แน่ชัดแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดิน จึงได้พิจารณาข้อมูลทั้งทางด้านประวัติศาสตร์ แผนที่ภูมิศาสตร์ ประกอบข้อกฎหมายแล้ว เห็นว่า กำแพงเมือง - คูเมือง เมืองพิษณุโลก บางส่วนได้เลิกใช้ประโยชน์มานานแล้ว รัชกาลที่ 1 ทรงรับสั่งให้รื้อป้อมกำแพงเมือง เมืองพิษณุโลก ออกไป และต่อมาในรัชกาลที่ 5 ได้มีพระบรมราชโองการประกาศออกโฉนดที่ดินให้แก่ราษฎรทั่วประเทศ โดยเมื่อปี พ.ศ. 2449 มีการออก “โฉนดตราจอง” ในมณฑลพิษณุโลก จากการตรวจสอบพบว่า มีโฉนดที่ดินที่ออกจากหลักฐานโฉนดตราจอง จำนวน 353 แปลง ซึ่งกรณีดังกล่าวคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 7) เรื่องเสร็จที่ 381/2559 มีความเห็นว่า “กำแพงเมืองและคูเมืองนี้สร้างก่อนใช้บังคับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บรรพ 4 (วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2475) และก่อนใช้บังคับประมวลกฎหมายที่ดิน (วันที่ 1 ธันวาคม พ.ศ. 2497) กฎหมายที่ดินที่ใช้บังคับอยู่ในช่วงเวลาดังกล่าว คือ กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ ซึ่งยังมิได้แบ่งที่ดินของรัฐออกเป็นประเภทต่าง ๆ โดยถือแต่เพียงว่าที่ดินทั้งหมดเป็นของพระมหากษัตริย์ และยังไม่มียกเว้นที่ที่กำหนดแบบวิธีการเปลี่ยนแปลงสถานะของที่ดินของรัฐประเภทหนึ่งไปเป็นที่ดินของรัฐประเภทอื่น ดังนั้น

การใช้ประโยชน์ใด ๆ ในที่ดินย่อมเป็นไปตามพระประสงค์ของพระมหากษัตริย์ เมื่อได้มีการออกโฉนดตราจองให้แก่ประชาชนอย่างถูกต้องตามกฎหมายแล้ว ประชาชนย่อมได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น

ทั้งนี้ จากการตรวจสอบเอกสารของสำนักงานที่ดินจังหวัดพิษณุโลกพบว่า ในการออกโฉนดตราจองในช่วง ร.ศ. 122 ได้มีการสร้างระวางแผนที่ตามหลักเกณฑ์การทำแผนที่ในสมัยนั้น ซึ่งระวางแผนที่ ร.ศ. 122 ดังกล่าว ปรากฏเขตแนวกำแพงเมือง - คูเมือง เมืองพิษณุโลก ที่กำหนดไว้อย่างสมบูรณ์ชัดเจน จึงสามารถนำมาใช้เป็นหลักฐานในการแสดงการหวงกันที่ดินกำแพงเมือง - คูเมือง เมืองพิษณุโลกได้ (ตามมติที่ประชุมเมื่อวันที่ 23 กันยายน 2559) และจากการตรวจสอบด้วยวิธีการนำเข้าระวางแผนที่รูปแปลงที่ดิน ร.ศ. 122 โดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศภูมิศาสตร์ หรือ GIS แปลงพิกัดเป็นระบบพิกัดฉาก UTM เพื่อทับซ้อนกับข้อมูลแผนที่รูปแปลงที่ดินรอบบริเวณดังกล่าว ในระบบปัจจุบันแล้วพบว่า ไม่มีการทับซ้อนของแนวเขตแปลงที่ดินของราษฎรกับเขตแนวกำแพงเมือง - คูเมืองพิษณุโลก ตามหลักฐานระวางแผนที่ ร.ศ. 122 แต่อย่างใด



“ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงอาศัยอำนาจตามมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 ขอให้กรมธนารักษ์พิจารณาดำเนินการประกาศแนวเขตที่ราชพัสดุกำแพงเมือง - คูเมืองพิษณุโลก โดยให้ยึดถือตามเขตแนวระวางแผนที่ ร.ศ. 122”

กรมธนารักษ์มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค 0302/1423 ลงวันที่ 25 มกราคม 2560 แจ้งว่า สืบเนื่องจาก ครม. มีมติ เมื่อ 12 กุมภาพันธ์ 2534 แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณา กำหนดขอบเขตที่ดินกำแพงเมือง - คูเมือง โดยให้อำนาจในการวางหลักเกณฑ์และกำหนด ขอบเขตที่ดินกำแพงเมือง-คูเมือง ในแต่ละท้องที่ ให้เป็นการแน่นอน และปัจจุบัน ครม. มีมติ เมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2557 อนุมัติให้แต่งตั้ง คณะกรรมการเพื่อพิจารณากำหนดขอบเขต ที่ดินกำแพงเมือง-คูเมือง เพื่อให้การบริหาร จัดการที่ดินกำแพงเมือง - คูเมือง สอดคล้อง

กับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา กรมธนารักษ์ จึงมีคำสั่ง ที่ 13/2560 เรื่อง แต่งตั้ง คณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาวิเคราะห์สภาพ การใช้ประโยชน์ของที่ดินภายในขอบเขต กำแพงเมือง - คูเมือง สั่ง ณ วันที่ 6 มกราคม 2560 ขั้นตอนดำเนินการขณะนี้อยู่ระหว่างจัดเตรียม ข้อมูลเอกสารหลักฐานของที่ดินกำแพงเมือง - คูเมือง เมืองพิษณุโลก สำหรับนำเสนอ คณะอนุกรรมการชุดดังกล่าวเพื่อพิจารณา ซึ่งที่ประชุมคณะอนุกรรมการฯ เห็นพ้อง ตามความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดิน และ ได้นำเข้าที่ประชุมคณะกรรมการชุดใหญ่ต่อไป โดยที่ประชุมคณะกรรมการฯ เห็นพ้องตาม คณะอนุกรรมการฯ และความเห็นของผู้ตรวจการ แผ่นดิน

กรมธนารักษ์มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค 0302/18828 ลงวันที่ 4 ธันวาคม 2560 แจ้งว่า ได้มีคำสั่งกรมธนารักษ์ ที่ 13/2560 เรื่อง แต่งตั้ง คณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาวิเคราะห์สภาพ การใช้ประโยชน์ของที่ดินภายในขอบเขตที่ดิน กำแพงเมือง - คูเมือง สั่ง ณ วันที่ 6 มกราคม 2560 แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาวิเคราะห์ สภาพการใช้ประโยชน์ของที่ดินในขอบเขต กำแพงเมือง - คูเมือง ตามแนวคำวินิจฉัย ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 381/2559 ที่วินิจฉัยเกี่ยวกับที่ดิน

กำแพงเมือง - คูเมือง บางส่วนที่เลิกใช้ประโยชน์ และสันสภาพไปแล้ว ก่อนการประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. 2475 และรัฐไม่มีการสงวนหวงห้าม หรือมิได้เข้าครอบครอง ใช้ประโยชน์ว่าที่ดินดังกล่าวไม่ใช่ที่ราชพัสดุ โดยที่ประชุมคณะกรรมการฯ มีมติ ดังนี้

(1) ให้ใช้ระวางแผนที่ ร.ศ. 122 เป็นแนวเขตที่ราชพัสดุกำแพงเมือง - คูเมือง เมืองพิษณุโลก

(2) ให้สำนักงานธนารักษ์พื้นที่พิษณุโลก ติดตามการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง กำแพงเมือง - คูเมือง เมืองพิษณุโลก จังหวัดพิษณุโลก ให้เป็นไปตามเขตแนวระวางแผนที่ ร.ศ. 122 กับสำนักงานที่ดินจังหวัดพิษณุโลก ซึ่งอาจจะไม่ต่อเนื่องเป็นแปลงเดียวกันก็ได้ มีหลายฉบับก็ได้ และขอให้ตรวจสอบงบประมาณการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง กรณีแปลงดังกล่าว เมื่อปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 ว่า สามารถดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้หรือไม่ เพียงใด หากประสงค์ขอรับการสนับสนุนค่าใช้จ่าย ในการดำเนินการเพิ่มเติมหรือประการใด ขอให้แจ้งกรมธนารักษ์ทราบโดยด่วน

จากการติดตามการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินพบว่า สำนักงานธนารักษ์พื้นที่พิษณุโลกได้รวบรวมเอกสารหลักฐาน

เพื่อยื่นต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดพิษณุโลก ในการขออนุญาตออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) แล้ว ซึ่งแนวเขตพื้นที่ที่จะขออนุญาต น.ส.ล. นั้นไม่มีส่วนใดที่ทับซ้อนกับที่ดินมีโฉนดของราษฎร จึงไม่ส่งผลกระทบต่อผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยรอบกำแพงเมือง - คูเมือง เมืองพิษณุโลก แต่อย่างใด ■