



# บันทึกข้อความ

ฉบับที่ ๒๒๐๙  
วันที่ 14 มิ.ย. 61

ที่ปรึกษา ปรึกษา  
วันที่ ๑๙ ๓  
วันที่ - ๖ ส.ย. ๒๕๖๑

ส่วนราชการ กองเทคโนโลยีการสำรวจและฐานข้อมูลที่ราชพัสดุ ส่วนสำรวจและส่งเสริมการรังวัด ๒ โทร. ๕๕๐๓

ที่ กค ๐๓๐๒/๒๕๖๑ วันที่ - ๖ ส.ย. ๒๕๖๑

เรื่อง รายงานผลการประชุมคณะกรรมการเพื่อพิจารณาวิเคราะห์สภาพการใช้ประโยชน์ของที่ดินภายในขอบเขตที่ดินกำแพงเมือง-คูเมือง ครั้งที่ ๑/๒๕๖๑

เรียน ท่านอธิบดี

## ๑. เรื่องเดิม

๑.๑ กรมธนารักษ์ได้ขอหารือปัญหาข้อกฎหมายต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับสถานะของกำแพงเมือง-คูเมือง บางส่วน ที่เลิกใช้ประโยชน์และสิ้นสภาพไปแล้วก่อนการประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๗๕ และรัฐไม่มีการสงวนหวงห้าม หรือมิได้เข้าครอบครองใช้ประโยชน์ ว่าเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาเสร็จสิ้นแล้วตามเรื่องเสร็จที่ ๓๘๑/๒๕๕๙ ว่าที่ดินดังกล่าวมิใช่ที่ราชพัสดุ (เอกสาร ๑)

๑.๒ กรมธนารักษ์ มีคำสั่ง ที่ ๑๓/๒๕๖๐ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาวิเคราะห์สภาพการใช้ประโยชน์ของที่ดินภายในขอบเขตที่ดินกำแพงเมือง-คูเมือง สั่ง ณ วันที่ ๖ มกราคม ๒๕๖๐ โดยมีที่ปรึกษาด้านพัฒนาอสังหาริมทรัพย์เป็นประธานคณะกรรมการ (เอกสาร ๒)

๑.๓ ประธานคณะกรรมการฯ กำหนดให้มีการประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๑/๒๕๖๐ เมื่อวันที่จันทร์ที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ เวลา ๑๓.๓๐ น. ณ ห้องประชุม ๓๐๒ ชั้น ๓ อาคารกรมธนารักษ์ (เอกสาร ๓)

## ๒. ข้อเท็จจริง

๒.๑ จากการประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๑/๒๕๖๐ เมื่อวันที่จันทร์ที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ ในระเบียบวาระที่ ๓ เรื่องเสนอให้ที่ประชุมพิจารณาวิเคราะห์สภาพการใช้ประโยชน์ของที่ดินภายในขอบเขตที่ดินกำแพงเมือง-คูเมือง เมืองคูบัว จังหวัดราชบุรี ที่ประชุมได้พิจารณาแล้วมีความเห็นว่า หลักฐานที่แสดงให้เห็นถึงความเชื่อมโยงในการใช้ประโยชน์เป็นบ้านเมืองมาก่อนของทางราชการในการนำเสนอที่ประชุมฯ ยังไม่ครบถ้วนเพียงพอสำหรับการพิจารณา จึงมีมติที่ประชุมให้ตรวจสอบข้อมูลเอกสารหลักฐานดังกล่าวเพิ่มเติม ดังนี้

(๑) ตรวจสอบระวางแผนที่จัดทำขึ้นในอดีต และปัจจุบัน เพื่อใช้สำหรับออกเอกสารสิทธิ์ที่ดิน ระบุแนวเขต คูเมือง-กำแพงเมือง เมืองคูบัว กับสำนักงานที่ดินจังหวัดราชบุรี

(๒) ตรวจสอบการประกาศขอบเขตโบราณสถานกำแพงเมือง-คูเมือง เมืองคูบัว ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พุทธศักราช ๒๕๐๔ ของกรมศิลปากร

(๓) ตรวจสอบหลักฐานการประกาศหวงกันของทางราชการการเข้าใช้ประโยชน์บริเวณกำแพงเมือง-คูเมือง เมืองคูบัว (เอกสาร ๔)

๒.๒ กรมธนารักษ์ มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๓๐๒/๘๒๑๙ ลงวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๖๐ แจ้งให้สำนักงานธนารักษ์พื้นที่ราชบุรีตรวจสอบข้อมูลเอกสารหลักฐานกำแพงเมือง-คูเมือง เมืองคูบัว เพิ่มเติมตามมติที่ประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๖๐ และหนังสือกรมธนารักษ์ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๓๐๒/๑๒๓๕๐ ลงวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๖๐ แจ้งให้สำนักงานธนารักษ์พื้นที่ราชบุรีเร่งรัดการดำเนินการตามมติที่ประชุมข้างต้น (เอกสาร ๕, ๖)

/๒.๓ สำนักงาน...

๒๓๓ สำนักงานธนารักษ์พื้นที่ราชบุรี มีหนังสือ ที่ กค ๐๓๓๓.๕๖/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๕๐ แจ้งว่า ได้ดำเนินการตรวจสอบข้อมูลกำแพงเมือง-คูเมือง เมืองคูบัว เพิ่มเติม เสร็จเรียบร้อยแล้ว สรุปได้ดังนี้ (เอกสาร ๗)

(๓) ขอบเขตที่ดินกำแพงเมือง คูเมือง เมืองคูบัว อยู่ในระวางแผนที่ที่ใช้ในราชการ เป็นระวาง UTM ระวาง ๔๙๓๕ I ๕๐๙๐ และระวาง ๔๙๓๕ I ๕๐๘๘ มาตราส่วน ๑ : ๔๐๐๐ (ปี พ.ศ. ๒๕๕๒) ซึ่งเดิม เป็นระวางศูนย์กำหนดระวาง ๒ ต. ๓ อ. และระวาง ๓ ต. ๓ อ. มาตราส่วน ๑ : ๔๐๐๐ (ปี พ.ศ. ๒๕๕๔) ไม่ปรากฏหลักฐานในระวางแผนที่ดังกล่าว ว่าทางราชการได้สงวนหวงห้ามที่ดินไว้ใช้ประโยชน์ในราชการ หรือสงวนหวงห้ามไว้สำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันแต่อย่างใด

(๒) กรมศิลปากรได้กำหนดเขตที่ดินโบราณสถาน ในราชกิจจานุเบกษา พื้นที่โบราณสถาน กำแพงเมือง คูเมือง เมืองคูบัว จำนวน ๗ แห่ง ซึ่งกระจายทั่วพื้นที่ แต่มีได้อยู่ในขอบเขตที่ดินกำแพงเมือง คูเมือง เมืองคูบัว

(๓) อำเภอเมืองราชบุรี มีหนังสือรายงานผลการตรวจสอบที่ดินในบริเวณกำแพงเมือง คูเมือง เมืองคูบัว ว่า ในหลักฐานระวางโฉนดที่ดิน (ระวางเก่า) ไม่มีระวางมีคูเมือง-กำแพงเมือง และการตรวจสอบพื้นที่ ไม่ปรากฏมีโบราณสถานกำแพงเมือง-คูเมือง อยู่ในพื้นที่ มีแต่บ้านเรือน พื้นที่ทำกิน และสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทอื่น และไม่พบหลักฐานได้ว่ามีการประกาศสงวนหวงห้ามหรือสงวนที่ดินไว้ใช้เป็นพื้นที่กำแพงเมือง-คูเมือง

๒.๔ ประธานคณะกรรมการฯ กำหนดให้มีการประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๑/๒๕๖๑ เมื่อวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑ เวลา ๑๐.๐๐ น ณ ห้องประชุม ๕๐๑ ชั้น ๕ อาคารกรมธนารักษ์ (เอกสาร ๘)

๒.๕ ฝ่ายเลขานุการฯ ได้จัดทำรายงานการประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๑/๒๕๖๑ เมื่อวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑ เสร็จเรียบร้อยแล้ว และได้จัดส่งรายงานการประชุมดังกล่าวให้คณะกรรมการฯ เพื่อโปรดพิจารณาตรวจสอบความถูกต้อง แล้วแจ้งให้ฝ่ายสถาปัตยกรรมภายในวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๖๑ โดยมติคณะกรรมการฯ ขอแก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งฝ่ายเลขานุการฯ ได้ดำเนินการเสร็จเรียบร้อยแล้ว โดยในระเบียบวาระที่ ๓ เรื่องเสนอให้ที่ประชุมพิจารณาวิเคราะห์สภาพการใช้ประโยชน์ของที่ดินภายในขอบเขตที่ดินกำแพงเมือง คูเมือง เมืองคูบัว จังหวัดราชบุรี ตามข้อกำหนดที่คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัย เรื่องเสร็จที่ ๓๘๑/๒๕๕๘๕๘ ที่ประชุมฯ มีมติ ดังนี้ (เอกสาร ๙, ๑๐ และ ๑๑)

(๑) ขอบเขตที่ดินกำแพงเมือง-คูเมือง เมืองคูบัว ไม่เป็นที่ราชพัสดุ แต่ยังคงเป็นโบราณสถานตามกฎหมายโบราณสถานฯ ซึ่งมีประวัติศาสตร์ความเป็นมาที่เก่าแก่ และทรงคุณค่าด้านโบราณคดี ตามผลการศึกษา ของมหาวิทยาลัยศิลปากร

(๒) ให้ดำเนินการถอนหมุดหลักเขตที่ดินกำแพงเมือง-คูเมือง เมืองคูบัว พร้อมเพิกถอนทะเบียนที่ดินกำแพงเมือง-คูเมือง เมืองคูบัว ออกจากทะเบียนที่ราชพัสดุ โดยดำเนินการตามนัยกฎหมายและระเบียบฯที่เกี่ยวข้องของกรมธนารักษ์ต่อไป

๒.๖ สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กค ๐๒๐๓.๔/๕๕๕๐ ลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๖๑ แจ้งให้เร่งรัดการพิจารณาดำเนินการกรณีกำแพงเมือง-คูเมือง เมืองคูบัว พร้อมแจ้งผลการพิจารณาให้กลุ่มชาวบ้านตำบลคูบัวทราบ ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันได้รับเรื่อง และสำเนาหนังสือแจ้งผลการพิจารณาให้กระทรวงการคลัง และสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีทราบ (เอกสาร ๑๒)

### ๓. ข้อกฎหมาย

๓.๑ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๑๑๘/๒๕๐๕ (ประชุมใหญ่) กำแพงเมืองและคูเมืองซึ่งทางราชการทำขึ้นเพื่อประโยชน์ของบ้านเมืองและแสดงการหวงห้ามเป็นที่หลวงตลอดมา มิได้ปล่อยให้กลายเป็นที่ร้างว่างเปล่า แม้ต่อมาที่นั้นจะกลายเป็นกำแพงเมืองหรือคูเมือง แต่เมื่อทางราชการยังคงถือว่าเป็นที่หลวงหวงห้ามตลอดมานั้น ที่นั้นก็ยังคงเป็นที่หลวงหวงห้ามอยู่ ที่นั้นจึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งโอนแก่กันไม่ได้ และจะยกอายุความขึ้นต่อสู้แผ่นดินไม่ได้ ต้องห้ามตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๕, ๑๓๐๖ (เอกสาร ๑๓)

๓๒ ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) เรื่อง สถานะของกำแพงเมืองคูเมือง บางส่วนที่เลิกใช้ประโยชน์และสิ้นสภาพไปแล้วก่อนการประกาศใช้บังคับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เรื่องเสรีจที่ ๓๘๑/๒๕๕๙ ความว่า กำแพงเมือง-คูเมือง นี้สร้างก่อนใช้บังคับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๔ (วันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๕๓๕) และก่อนใช้บังคับประมวลกฎหมายที่ดิน (๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๐๗) กฎหมายที่ดินที่ใช้บังคับอยู่ในช่วงเวลาดังกล่าว คือ กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ ซึ่งยังมีได้แบ่งที่ดินของรัฐออกเป็นประเภทต่าง ๆ โดยถือแต่เพียงว่าที่ดินทั้งหมดเป็นของพระมหากษัตริย์ และยังไม่มียกเว้นที่ที่กำหนดแบบพิธีการเปลี่ยนแปลงสถานะ ของที่ดินของรัฐประเภทหนึ่งไปเป็นที่ดินของรัฐประเภทอื่น ดังนั้น การใช้ประโยชน์ใด ๆ ในที่ดินย่อมเป็นไปตามพระประสงค์ของพระมหากษัตริย์ อนึ่ง ในการพิจารณาว่าที่ดินของรัฐจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ประเภทใดหรือไม่ นั้น จะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นรายกรณีจากประวัติของที่ดินนั้นเองว่า รัฐได้มีการใช้ประโยชน์อย่างใดหรือไม่ ถ้ารัฐเข้าใช้ประโยชน์แล้วที่ดินดังกล่าวก็เป็นที่ราชพัสดุ แต่ถ้ารัฐยังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์หรือใช้ประโยชน์บางส่วน ในส่วนที่ยังไม่ได้ใช้ก็ไม่เป็นที่ราชพัสดุ แต่ยังคงสภาพเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า หากรัฐมิได้ลงหนังสือไว้แต่กลับปล่อยให้ราษฎรเข้าไปทำประโยชน์ และรับรองสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการออกโฉนดตราจองของราษฎรที่ได้มาก่อนใช้ประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว ราษฎรย่อมได้ไปซึ่งสิทธิในที่ดินนั้น (รายละเอียดตามเอกสาร ๑)

**๔. ข้อพิจารณาและความเห็น**

กองเทคโนโลยีการสำรวจและฐานข้อมูลที่ราชพัสดุพิจารณาแล้วขอเรียนว่า ที่ดินกำแพงเมือง-คูเมือง เมืองคูบัว จะเป็นที่ราชพัสดุได้ ต้องมีหน่วยงานราชการเข้าใช้ประโยชน์ในพื้นที่อย่างต่อเนื่อง ตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) เรื่องเสรีจที่ ๓๘๑/๒๕๕๙ ซึ่งจากการตรวจสอบข้อเท็จจริงไม่ปรากฏหลักฐานใดที่สนับสนุนให้เชื่อได้ว่ามีการใช้ประโยชน์เป็นบ้านเมืองมาก่อน อาจเป็นเพียงเขตชุมชนโบราณ ประกอบกับข้อมูลของอำเภอเมืองราชบุรีที่ยืนยันว่า ไม่ปรากฏหน่วยงานราชการในสังกัดใดเข้าใช้ประโยชน์ในบริเวณนั้น มีเพียงการระบุเป็นคลองชลประทาน ในระวาง UTM ปี ๒๕๔๒ เท่านั้น จึงขอความเห็นชอบให้เป็นที่ราชพัสดุได้ ซึ่งสอดคล้องกับคำพิพากษาฎีกาที่ ๑๑๑๘/๒๕๐๕ แต่อย่างไรก็ดี กรมศิลปากรก็สามารถประกาศเป็นโบราณสถานได้ตามกฎหมาย หากเห็นว่ามีความสำคัญทางโบราณคดี จึงเห็นพ้องตามมติที่ประชุมข้างต้นว่าขอบเขตที่ดินกำแพงเมือง-คูเมือง เมืองคูบัว ไม่เป็นที่ราชพัสดุ แต่ยังคงเป็นโบราณสถานตามกฎหมายโบราณสถานฯ ซึ่งมีประวัติศาสตร์ความเป็นมาที่เก่าแก่ และทรงคุณค่าด้านโบราณคดีตามผลการศึกษา ของมหาวิทยาลัยศิลปากร ดังนั้น เห็นควรให้เจ้าหน้าที่กรมอนารักษ์ดำเนินการถอนหมุดหลักเขตที่ดินกำแพงเมือง-คูเมือง เมืองคูบัว พร้อมเพิกถอนทะเบียนที่ดินกำแพงเมือง-คูเมือง เมืองคูบัว ออกจากทะเบียนที่ราชพัสดุตามนัยกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาให้ความเห็นชอบ ตามมติที่ประชุมของคณะอนุกรรมการฯ

เรื่อง ๔ พันฉบับ  
-เห็นชอบมติที่ประชุม



(นายสกันธ์ สุนทรชาติ)

วันที่ ๑๕.๑.๕๐. ผู้อำนวยการกองเทคโนโลยีการสำรวจและฐานข้อมูลที่ราชพัสดุ



๑๕.๑.๕๐

(นายพชร อนันตศิลป์)  
ที่ปรึกษาศูนย์พัฒนาอัคราภิบาล

เห็นชอบ



(นายพชร อนันตศิลป์)  
อธิบดีกรมชนาธิปไตย