

ปัญหาทางกฎหมายและการบริหาร เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ

ด้วยอภินันทนาการ  
จากศูนย์หนังสือมหาวิทยาลัย  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
With the compliment of  
CHULALONGKORN UNIVERSITY BOOKSTORE  
Chulalongkorn University, Bangkok, Thailand.

นายสมศักดิ์ ชวัญแก้ว



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชานิติศาสตร์

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. ๒๕๒๙

ISBN 974-564-011-5



ศูนย์หนังสือมหาวิทยาลัย  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
โทร. 2518703-6

008636 (๘-1)

THE PROBLEMS OF LAW AND ADMINISTRATION  
RELATING TO DOMAINS QUALIFIED "RAJPASSADU"

Mr. Somsak Kwankaew

A Thesis Submitted in partial Fulfillment of the Requirements

For the Degree of Master of Laws

Graduate School

Chulalongkorn University

1985



หัวข้อวิทยานิพนธ์  
โดย  
ภาควิชา  
อาจารย์ที่ปรึกษา

ปัญหาทางกฎหมายและการบริหาร เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ  
นายสมศักดิ์ ชวีญแก้ว  
นิติศาสตร์  
ผู้เชี่ยวชาญศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อูวรรณไฉ

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้รับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็น  
ส่วนหนึ่งของการศึกษาคามหลักสูตรปริญญาโทมหาบัณฑิต



.....  
(รองศาสตราจารย์ ดร.สุประคิมฐ์ บุณนาค)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....  
(รองศาสตราจารย์ ประสิทธิ์ ไชวีไลกุล)

.....  
(ศาสตราจารย์ ดร.สุนทร เสถียรไทย)

.....  
(รองศาสตราจารย์บุญวัฒน์ วิสกุล)

.....  
(อาจารย์ศิริ เกวลินสถมภ์)

.....  
(ผู้เชี่ยวชาญศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อูวรรณไฉ)

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หัวข้อวิทยานิพนธ์  
ชื่อนิสิต  
อาจารย์ที่ปรึกษา  
ภาควิชา  
ปีการศึกษา

ปัญหาทางกฎหมายและการบริหาร เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ  
นายสมศักดิ์ ชวีญแก้ว  
มนุษยศาสตร์จารย์ คร.บวรศักดิ์ อูวรรณไพ  
นิติศาสตร์  
๒๕๒๗



บทคัดย่อ

"ที่ราชพัสดุ" มีความสำคัญต่อการบริหารราชการแผ่นดิน ในฐานะที่เป็นทรัพย์สินของรัฐบาลที่ไร้ เป็นสถานที่ตั้งที่ทำการสำนักราชการบ้านเมือง บ้านพักราชการและเป็นแหล่งหารายได้ นำเงินเข้างบประมาณแผ่นดิน อีกทั้งไร้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดลอมของบ้านเมืองให้ดีขึ้นอีกทางหนึ่งด้วย

เกิมนั้น ถัดกันว่าที่ดินเป็นของพระมหากษัตริย์แต่พระองค์เดียว จึงใ้มีคำเรียกพระมหากษัตริย์อีกคำหนึ่งว่า "พระเจ้าแผ่นดิน" ในครั้งนั้นนอกจากจะทรงไร้ที่ดินเพื่อพระองค์เองแล้ว ยังทรงยินยอมใ้ราษฎรครอบครองทำกินตามสมควรด้วย แต่ทรงสิทธิเหนือที่ดินที่จะรับใ้ราษฎรออกจากที่ดินเมื่อใดก็ได้ และโดยเหตุนี้เองทำให้ใ้ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องจัดแบ่งประเภทที่ดิน ว่าที่ใดเป็นที่ดินสำหรับไร้เพื่อประโยชน์ในราชการ หรือเพื่อสาธารณประโยชน์

แต่ต่อมาเมื่อบ้านเมืองเจริญขึ้น จึงใ้โดยอนกลายเป็นใ้ประชาชนมีสิทธิในที่ดินและยอมรับกรรมสิทธิในที่ดินของเอกชนภายใต้พระราชอำนาจดังกล่าวเป็นลำดับมา สำหรับที่ดินที่ไร้เพื่อประโยชน์ของพระมหากษัตริย์ และราชการแผ่นดินซึ่งเคยปะปนจนแยกใ้ไม่ค่อยออกให้เห็นใ้ชัดนัก ก็เริ่มมีการแบ่งออกเป็นคนละส่วนในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และอยู่ภายใต้การดูแลควบคุมต่างหน่วยงานกัน แต่ยังคงขึ้นตรงอยู่ในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ โดยส่วนที่เป็นที่ดินที่ปกครองใ้เพื่อประโยชน์ของราชการทั่วไปใ้เรียกว่า "ที่ดินราชพัสดุ" ซึ่งประกอบด้วยที่ดิน ศึก บ้าน เวียง สวน นา และที่ว่างการกระทรวงต่าง ๆ

ครั้นต่อมา เมื่อมีบทบัญญัติกฎหมายว่าด้วยที่ดินประเภทต่าง ๆ และกฎหมายเหล่านี้ใ้กำหนดประเภทและผู้มีอำนาจดูแลที่ดินอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินชั้นหลายหน่วยงาน จึงทำให้เกิดปัญหาว่า "ที่ดินราชพัสดุ" ที่กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ เคยดูแล

ช  
ปกครองอยู่แต่เดิม มีขอบเขตเพียงใดและอยู่ในอำนาจปกครองดูแลของใคร จึงทำให้  
เกิดความสับสนทั้งทางด้านกฎหมายและการบริหารที่ดินราชพัสดุในขณะนั้นเป็นอย่างมาก

จนกระทั่งในปี พ.ศ. ๒๔๑๘ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๔๑๘  
ขึ้น เพื่อจัดระบบทรัพย์สินที่เป็นของรัฐบาลโดยให้เรียกที่ดินของรัฐประเภทนี้ว่า "ที่ราชพัสดุ"  
อันประกอบด้วยที่ดินและอาคารที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา และสาธารณสมบัติของแผ่นดิน  
ที่ไร้เพื่อประโยชน์ในราชการโดยเฉพาะ แต่การไร้พระราชบัญญัติดังกล่าวก็ยังคงมีปัญหา  
ในทางกฎหมายและการบริหาร อยู่เสมอเป็นต้นว่า ทรัพย์สินอะไรคือที่ราชพัสดุ หรือความหมาย  
ของคำว่าที่หลวงที่ไรมาแต่เดิมกับที่ราชพัสดุในพระราชบัญญัตินี้เหมือนกันหรือไม่ และที่ราชพัสดุ  
กับทรัพย์สินของแผ่นดินประเภทอื่น ๆ ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แยก  
ต่างกันอย่างไร ตลอดจนจะต้องมีความเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินตามพระราชบัญญัติอื่นเป็นกฎหมาย  
พิเศษเพียงใด วิทยานิพนธ์นี้จึงมุ่งศึกษาการศึกษาความและการไร้กฎหมายเหล่านี้ประกอบกันไป  
โดยยึดพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๔๑๘ เป็นหลักในการวิเคราะห์ และพยายามหาข้อ  
เสนอแนะในปัญหากฎหมายเหล่านี้ไว้

สำหรับการบริหารงานเกี่ยวกับที่ราชพัสดุนั้น เนื่องจากปัญหาการขาดความสมบูรณ์  
ในเอกสารหลักฐานที่แสดงสิทธิความเป็นที่ราชพัสดุ ขาดงบประมาณที่จะสำรวจตรวจสอบหรือ  
ปรับปรุงทะเบียนที่ราชพัสดุให้ครบถ้วนราชอาณาจักร ตลอดจนปัญหาการขาดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่  
ปฏิบัติงาน และปัญหาความรู้ความสามารถของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับกฎหมายที่ราชพัสดุ อีกทั้ง  
ขาดความร่วมมือจากส่วนราชการผู้ครอบครองที่ราชพัสดุ ในด้านข้อมูลและการปฏิบัติตาม  
ระเบียบกฎหมายอันเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ จึงทำให้เกิดเป็นอุปสรรคในการบริหารที่ราชพัสดุ  
เป็นอย่างยิ่ง

ดังนั้น จุดมุ่งหมายในวิทยานิพนธ์นี้ คือการหิบบกข้อปัญหาต่าง ๆ ในทางกฎหมาย  
และการบริหารที่ราชพัสดุ มาวิเคราะห์และสรุปแนวทางการพิจารณาทั้ง เสนอข้อแก้ไขปัญหา  
และอุปสรรคเหล่านั้นให้สำเร็จลุล่วงไป ซึ่งขอสรุปต่าง ๆ เกี่ยวกับปัญหาทางกฎหมายและ  
การบริหารงานที่ราชพัสดุ มีแนวทางแก้ไขดังนี้

๑. ควรส่งเสริมให้เกิดความเข้าใจในความหมายและความสำคัญของที่ราชพัสดุ  
อย่างแพร่หลาย โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ ที่มีหน้าที่ปฏิบัติเกี่ยวกับที่  
ราชพัสดุ



๒. ควรจัดทำเอกสารหลักฐานและทะเบียนที่ราชทัณฑ์ให้ครบถ้วน และเป็นปัจจุบัน  
อยู่เสมอ โดยนำเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาประยุกต์ใช้เกี่ยวกับการจัดเก็บเอกสารและ  
ข้อมูลต่าง ๆ

๓. ควรเพิ่มอัตรากำลังและประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่

๔. ควรขยายองค์กรบริหารเป็นกรมราชทัณฑ์เหมือนในอดีต เพราะจะได้เป็น  
องค์กรที่มีหน้าที่บริหารงานเฉพาะเรื่องที่ราชทัณฑ์ โดยอย่างมีประสิทธิภาพ

๕. รัฐบาลควรมองเห็นความสำคัญของที่ราชทัณฑ์ โดยการสนับสนุนในค่านงบประมาณ  
ให้การบริหารงานที่ราชทัณฑ์เป็นไปอย่างดี.



สถาบันวิจัยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Thesis Title            The problems of law and administration  
                         relating to domaine qualified "Rajpassadu"  
Name                     Mr.Somsak Kwankaew  
Thesis Advisor         Assistant Professor Dr.Borwornsak Uwanno  
Department             Law  
Academic Year         1985

#### ABSTRACT

As State's asset, the domaine qualified "Rajpassadu" plays several important roles in the governing of the state; it is the site where all the government offices are found. It constitutes an important source of government revenue and, finally, it is used as the instrument for social and environmental development.

Legally, in the past, all pieces of land in the Kingdom belonged to the Crown: that is why the King is also called "Phra Jao Pan Din" (the Grand Tenant). In reality however, the King all used his subjects to occupy and to use the land for personal and economic purposes subject to his prerogative to evict. It was not therefore necessary to classify the land into categories such as public domaine in use for the special use of the state or other public interest.

Owing to the economic and social development of the country, private ownership was gradually accepted on one hand. On the other hand, the Crown's Property was divided into two main categories: land used for royal pleasure and land used for Government Affairs.

Each category was under the control of different sections under the Royal Ministry of Finance. "Rajpassadu" was used as an adjective to qualify domaine used for government affairs. The domaine consists of land and buildings as well as government offices.

Later on, when several laws concerning various categories of land were enacted, the interpretation of provisions such as those fixing various authorities in charge of their control; and those relating to the definition of "Rajpassadu domaine" proved to bring about many difficulties and problems. This led to many confusions in the management of the domaine and also in the application of law.

The Act on Rajpassadu domaine BE 2518 was then promulgated in 1975 in order to solve these problems. The Act defines "Rajpassadu domaine" as real estate comprising the property of the state and the domaine public in use for government affairs. It also makes the Ministry of Finance responsible for the control and supervision of this domaine. However, problems still arise from the interpretation of these provisions; the scope of the definition, the differences between this kind of domaine and other domaine public as stipulated in the civil and commercial Code, the connection of this domaine and other domaine in other special laws. The aims of this thesis is then to analyse the application and the interpretation of this laws to point out problems and to propose means to solve them. But, as the title indicates stress will be laid on the Act on Rajpassadu Domaine BE 2518.



The result of the research points out that in the field of management of Rajpassadu domaine, most of the problems find their sources in the lack of complete and up to date registration, the lack management budget and the lack of manpower, the insufficiency of technical and legal knowledge among the staff and finally the reluctance to cooperate with the Ministry of Finance among various Ministries and Departments.

The suggestions to solve these legal and management problems are as follows;

1. Sufficient knowlege about the definition and the importance of Rajpassadu domaine should be procured among government authorities in charge of the application of the Act.
2. Registration of the domaine should always be accurate and up to date; new technology should be applied regarding the collection of all information and data.
3. The member and the qualification of the personel should be increased and improved in portion to the amount and the importance of works.
4. A new Department in charge of Rajpassadu Domaine should be installed in the Ministry of Finance to replace its former small section.
5. A sufficient budget should be provided by the government for better management.



### กิตติกรรมประกาศ

ชีวิตคือการศึกษาอันไม่รู้จักจบ โลกเจริญรุ่งเรืองไคนับแต่บรรพกาลจนถึงปัจจุบันนี้ ก็โดยการศึกษาเรียนรู้และการปฏิบัติของมนุษย์ ผู้เขียนเป็นชีวิตหนึ่งในสังคมโลกนี้และเป็น ส่วนหนึ่งของสังคมไทย มีความปรารถนาที่จะเรียนรู้เพื่อจะพัฒนาสังคมให้ระเบียบและ สันติสุข จึงได้ทำการค้นคว้าและจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ขึ้นมา เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษา ของผู้เฝ้าหาความรู้ทั้งในปัจจุบันและอนาคต ดังนั้น ผู้เขียนจึงใคร่ขอกราบขอบพระคุณท่าน ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นอย่างสูง ที่ได้กรุณาใช้เวลารับเป็น อาจารย์ที่ปรึกษา และแนะนำแนวทางการวิเคราะห์ปัญหาและการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เป็นอย่างคืบคลอนมา

ขอกราบขอบพระคุณท่านรองศาสตราจารย์ ประสิทธิ์ ไชยวิไลกุล คณบดีคณะ นิติศาสตร์ ประธานกรรมการตรวจวิทยานิพนธ์ ท่านศาสตราจารย์ ดร.สุนทร เสถียรไทย ผู้ตรวจราชการกระทรวงการคลังและอดีตอธิบดีกรมชนารักษ์ ท่านอาจารย์ศิริ เกวลินสุโขทัย อธิบดีกรมที่ดิน และท่านรองศาสตราจารย์ บุญวัฒน์ วิสฤกษ์ ที่ท่านทั้งสี่ได้กรุณาใช้เวลาเป็น กรรมการตรวจวิทยานิพนธ์ จนสำเร็จเรียบร้อยด้วยดี

นอกจากนั้น ผู้เขียนใคร่ขอกราบขอบพระคุณ คุณสันติภักดิ์ รตโนภาส ผู้อำนวยการ กองนิติการ ในฐานะผู้บังคับบัญชา ที่สนับสนุนและส่งเสริมการศึกษาในระดัมนิติญาโทของ ผู้เขียนด้วยดีตลอดมา ตลอดจนคุณจันทร์เพ็ญ ศรีวิฑูรย์ หัวหน้าฝ่ายคดี กองนิติการ กรม ชนารักษ์ ที่ได้กรุณาให้ความอุปถัมภ์ในการจัดพิมพ์วิทยานิพนธ์ คุณวิระวุฒิ ศรีเป่าระยะ นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในฐานะเพื่อนเก่า ที่ได้ช่วยให้ขอคิดเห็นและ กลั่นกรองให้วิทยานิพนธ์ของผู้เขียนมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น และบุคคลที่สำคัญคือคุณแม่และคุณแม่ ของผู้เขียนเอง ซึ่งเป็นผู้มองเห็นคุณค่าของการศึกษา ไต่ลอบคิดความเร่งเร้าการศึกษาของ ผู้เขียนด้วยจิตใจอันหนักแน่นมาตลอด จนผู้เขียนได้ศึกษานำสำเร็จสมประสงค์.

นายสมศักดิ์ ชวีญแก้ว

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย .....	ก.
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....	ง.
กิตติกรรมประกาศ .....	ข.



บทที่ ๑	วิวัฒนาการของกฎหมายที่ราชทัณฑ์	๑
๑.๑	หลักการถือสิทธิตามกฎหมายเก่า .....	๒
๑.๒	พระราชบัญญัติพระธรรมนูญที่ราชการกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ร.ศ.๑๐๘ .....	๕
๑.๒.๑	กรมพระคลังข้างที่และกรมราชทัณฑ์ .....	๗
๑.๒.๒	กรมราชทัณฑ์และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับที่ราชทัณฑ์	๑๐
๑.๓	พระบรมราชโองการเกี่ยวกับที่ราชทัณฑ์ .....	๑๖
๑.๓.๑	ข้อมัญญัติที่ออกตามพระบรมราชโองการ .....	๒๑
๑.๓.๒	บัญชาและข้อจัดของในการปฏิบัติตามพระบรมราชโองการ และระเบียบที่ราชทัณฑ์ .....	๒๔
๑.๔	พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.๒๔๐๖	๒๖
๑.๔.๑	มติสภามบริหารคณะปฏิวัติเกี่ยวกับพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.๒๔๐๖ .....	๒๗
๑.๔.๒	ผลของพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.๒๔๐๖ .....	๒๘
๑.๕	พระราชบัญญัติที่ราชทัณฑ์ พ.ศ.๒๔๑๔ .....	๓๖
๑.๕.๑	สาระสำคัญของพระราชบัญญัติที่ราชทัณฑ์ พ.ศ.๒๔๑๔	๓๘
๑.๕.๒	บทบัญญัติที่ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชทัณฑ์ พ.ศ.๒๔๑๔ .....	๔๕

บทที่ ๒ การจำแนกประเภทอสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ๕๑

๒.๑ ความหมายและการจำแนกประเภทอสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ..... ๕๑

๒.๒ อสังหาริมทรัพย์อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ..... ๕๖

๒.๓ อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินประเภทธรรมดา ๗๖

๒.๔ ประเภทของสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ๘๐

๒.๔.๑ ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ฯลฯ ..... ๘๔

๒.๔.๒ ที่สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ..... ๘๘

๒.๔.๓ ที่สำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ๙๒

บทที่ ๓ ที่ราชพัสดุ ๑๐๓

๓.๑ ความหมายของที่ราชพัสดุ ..... ๑๐๓

๓.๑.๑ ความหมายตามพระบรมราชโองการรัชกาลที่ ๖ ๑๐๓

๓.๑.๒ ความหมายตามระเบียบการปกครองและจัดประโยชน์ที่ดินสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุ ..... ๑๐๕

๓.๑.๓ ความหมายตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ ๑๑๔

๓.๒ กระบวนการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ ..... ๑๒๑

๓.๓ ขอบกเว้นของที่ราชพัสดุ ..... ๑๓๕

๓.๓.๑ สาธารณสมบัติของแผ่นดิน มาตรา ๑๓๐๔ (๑) และ (๒) ๑๓๖

๓.๓.๒ อสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคล ..... ๑๓๗

๓.๓.๓ อสังหาริมทรัพย์ขององค์การปกครองท้องถิ่น ..... ๑๔๕

๓.๔ ปัญหาเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์บางประเภทกับที่ราชพัสดุ..... ๑๕๖

๓.๔.๑ ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์และพระคลังชาติ..... ๑๕๗

๓.๔.๒ อสังหาริมทรัพย์ของรัฐในต่างประเทศ ..... ๑๕๘

๓.๔.๓ ที่ดินของรัฐที่ได้มาตามกฎหมายพิเศษบางประเภท ๑๖๘



	หน้า
บทที่ ๔ หลักกฎหมายที่ไว้บังคับกับอสังหาริมทรัพย์อื่น เป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน	๑๓๕
๔.๑ กฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชนกับฝ่ายปกครอง .....	๑๓๕
๔.๑.๑ กฎหมายเอกชน .....	๑๓๕
๔.๑.๒ กฎหมายมหาชน .....	๑๔๐
๔.๒ กฎหมายปกครองเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายมหาชน .....	๑๔๑
๔.๒.๑ บริการสาธารณะของฝ่ายปกครอง .....	๑๔๑
๔.๒.๒ วิธีการจัดทำบริการสาธารณะของฝ่ายปกครอง .....	๑๔๒
๔.๓ การใช้หลักกฎหมายมหาชนกับอสังหาริมทรัพย์อื่น เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน .....	๑๔๔
๔.๓.๑ การโอนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน .....	๑๔๕
๔.๓.๒ การถอนสภาพสาธารณสมบัติของแผ่นดิน .....	๑๔๘
๔.๓.๓ การดูแลปกครองสาธารณสมบัติของแผ่นดิน .....	๑๕๕
๔.๔ การใช้หลักกฎหมายมหาชนและหลักกฎหมายเอกชนกับที่ราชพัสดุ	๒๐๓
๔.๔.๑ การโอนที่ราชพัสดุ .....	๒๐๔
๔.๔.๒ การถอนสภาพที่ราชพัสดุ .....	๒๐๘
๔.๔.๓ การดูแลรักษาและจัดระเบียบที่ราชพัสดุ .....	๒๑๑
๔.๔.๔ วิธีการจัดหาประโยชน์ที่ราชพัสดุ .....	๒๑๕
๔.๔.๕ กรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ .....	๒๑๗
บทที่ ๕ การบริหารที่ราชพัสดุ	๒๒๑
๕.๑ คณะกรรมการที่ราชพัสดุกำหนดนโยบายบริหารที่ราชพัสดุ .....	๒๒๑
๕.๑.๑ นโยบายการบริหารที่ราชพัสดุ .....	๒๒๓
๕.๑.๒ คณะกรรมการที่ราชพัสดุและคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ	๒๒๔

	หน้า
๕.๒ องค์การบริหารที่ราชทัณฑ์.....	๒๓๒
๕.๒.๑ กระทรวงการคลัง.....	๒๓๒
๕.๒.๒ กรมธนารักษ์.....	๒๓๔
๕.๒.๓ จังหวัดและอำเภอต่าง ๆ .....	๒๔๗
๕.๓ กรมธนารักษ์กับการบริหารที่ราชทัณฑ์.....	๒๕๓
๕.๓.๑ อำนาจและหน้าที่ของกรมธนารักษ์.....	๒๕๒
๕.๓.๒ ประเมินผลการบริหารที่ราชทัณฑ์.....	๒๕๕
๕.๓.๓ ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารที่ราชทัณฑ์.....	๒๖๑
บทที่ ๖ บทสรุปและเสนอแนะ ประวัติผู้เขียน	๒๖๖

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย





บทที่ ๑

## วิวัฒนาการของกฎหมายเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ

ตั้งแต่คนมนุษย์อยู่รวมกันเป็นสังคม สังคมก็มีการเปลี่ยนแปลงวิวัฒนาการอยู่ตลอดเวลาทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ปัจจัยที่สำคัญที่สุดที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทางต่าง ๆ ดังกล่าวก็คือ "ที่ดิน" หรือพื้นผิวโลกนั่นเอง สิ่งที่จะทำให้สังคมดำรงอยู่ได้อย่างมีประสิทธิภาพในขณะที่มีการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงในทางต่าง ๆ ของสังคมก็คือ กฎเกณฑ์ และระเบียบแบบแผนต่าง ๆ อันหมายถึง "กฎหมาย" ในปัจจุบัน กฎหมายในฐานะที่เป็นเครื่องมือชนิดหนึ่งของสังคม ในเบื้องต้นจึงต้องกำหนดขอบเขตหน้าที่ต่าง ๆ ที่คอยควบคุมการถือครองในที่ดินของมนุษย์ในสังคม เพื่อให้มีที่ดินหากินอย่างพอเหมาะพอควร คอยบังคับแจกชน หรือกิจการเอกชน และที่สำคัญมนุษย์จำเป็นต้องมีที่ดินเป็นส่วนกลางไว้เพื่อมนุษย์จะได้ใช้เป็นที่ตั้งองค์กร ที่จะเอื้ออำนวยให้ผลประโยชน์แก่มวลมนุษย์โดยรวม ที่ดินนั้นได้แก่ "ที่ดินของรัฐ" หรือ "ที่ดินหลวง" นั่นเอง ภัยเหตุนั้นมนุษย์จึงต้องมีกฎหมายควบคุมเกี่ยวกับที่ดินของรัฐไว้

สำหรับ "ที่ดินหลวง" ข้างต้น ความกฎหมายไทยในปัจจุบันเรียกว่า "ที่ราชพัสดุ" ซึ่งกฎหมายไทยเกี่ยวกับที่ราชพัสดุนั้นมีวิวัฒนาการมาพร้อมกับสังคมไทยในสมัยโบราณ และมีปัญหาที่ยากจะทำความเข้าใจมากมาย ก่อให้เกิดความสับสนและเข้าใจไขว่เขวค่อนวนากฎหมายไปปฏิบัติ ตลอดจนถึงผู้ที่ถูกบังคับโดยผลของกฎหมาย สร้างความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกัน และระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชนเสมอมา โดยเฉพาะในยุคปัจจุบัน ดังนั้น การที่จะศึกษาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับที่ราชพัสดุให้ถ่องแท้ ก็จะช่วยแก้ไข้ปัญหา และข้อขัดแย้งต่าง ๆ ได้ อีกทั้งยังสามารถที่จะพัฒนากฎหมายที่ราชพัสดุ ให้มีความสมบูรณ์และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น อันจะเกิดประโยชน์แก่วงการกฎหมายและสังคมไทยโดยรวม

ดังนั้น เพื่อจะได้เข้าใจอย่างลึกซึ้งถึงความสำคัญและหลักกฎหมายเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ ผู้เขียนจึงขอกล่าวถึงวิวัฒนาการของกฎหมายและองค์กรบริหาร ตลอดจนปัญหาข้อขัดข้องและอุปสรรคในการบริหารที่ราชพัสดุเป็นลำดับต่อไป

## ๑.๑ หลักการถือสิทธิ์ที่ดินตามกฎหมายเก่า

ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราช ตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาเป็นราชธานี ถือหลักว่า พระมหากษัตริย์เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินทั้งหมดแก่ผู้เดียว ดังที่ปรากฏอยู่ในคำปรารภของ "กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ" ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๑ (พระเจ้าอยู่หัว) ปี พ.ศ. ๑๔๐๓ ว่า ". . . ที่ในแคว้นแคว้นกรุงเพมหานคร หรืออยุธยา มาคิดลกพนนทรัพย์สินราชธานีบุรีรัมย์ เป็นที่แห่งพระเจ้าอยู่หัว หากให้ราษฎรทั้งหลายผู้เป็นข้าแผ่นดินอยู่ จะได้เป็นที่ราษฎรหามิได้. . ." และในบทที่ ๔๒ ของกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จดังกล่าว มีบัญญัติว่า ". . . ถิ่นนอกเมืองหลวงอันเป็นแคว้นแคว้นกรุงศรีอยุธยาไรที่ราษฎร อย่านำให้ซื้อขายแก่กัน. . ."

เมื่อพิจารณาตามคำปรารภของ "กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ" และบทบัญญัติในมาตรา ๔๒ ของกฎหมายดังกล่าวแล้ว ย่อมเห็นได้ว่า ที่ดินทั้งในเมืองหลวงและนอกเมืองหลวง หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ ที่ภายในราชอาณาจักรนั้น พระมหากษัตริย์ทรงถือว่าเป็นของพระองค์ท่านผู้เดียว ราษฎรเป็นแต่เพียงอยู่อาศัยในฐานะข้าแผ่นดินเท่านั้น ไม่มีทางที่จะอ้างกรรมสิทธิ์อย่างใดได้ กษัตริย์จะขมโล่เพื่อนำที่ดินนั้นมาใช้เพื่อประโยชน์ของพระมหากษัตริย์ได้เสมอ เช่นมีการขมโล่เพื่อนำที่ดินมาสร้างพระราชวังให้พระบรมวงศานุวงศ์ประทับอยู่อาศัย จนเรียกกันว่า "โล่ที่สร้างวัง" โดยไม่จำเป็นต้องมีการชดเชยค่าตอบแทน

กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จดังกล่าว ได้จัดวางระบบถือครองที่ดินของคนไทย โดยวางหลักการว่าที่ดินทั้งหมดเป็นของพระเจ้าอยู่หัว ดังนั้น ประมุขของเราจึงได้มีพระนามเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า "พระเจ้าแผ่นดิน" ซึ่งหมายถึง ผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินทั้งหมดนั่นเอง \*

ตามหลักฐานในประวัติศาสตร์บันทึกไว้ว่า ในครั้งสมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราช เจริญไมตรีกับต่างประเทศ ลาลูแบร์ กล่าวไว้ว่า "กรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นคงไว้แก่พระมหากษัตริย์อยู่เสมอ และพระมหากษัตริย์อาจเรียกคืนได้ตามพระทัยทุกขณะ แม้ที่ได้ไปรด

---

\* จงเจริญ อนันตวิบูล, ทะเบียนที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินไซ้เป็นหลักฐาน พิสูจน์สิทธิ์ในที่ดินได้เพียงใด (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการเรื่องราวจ้างทุกข, ๒๕๒๕), หน้า ๑๖

ขายให้แก่ราษฎรที่เคยเรียกค่าน้อย ๆ โดยมีใ้กินราคาก็มี"

ครั้งถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ในตอนต้นของยุคนี้หลักการถือสิทธิในที่ดินดังกล่าว ก็ยังมีอยู่ หากได้เปลี่ยนแปลงไปไม่ ก็จะเห็นได้จากที่กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์พระเจ้าพี่ยาเธอทรงกล่าวไว้ในเอกสารปี พ.ศ. ๒๔๖๔ ว่า

ที่ดินทั้งหมดเป็นของสมุ้เจ้าอยู่หัว หากใครทรงเป็นเจ้าของชีวิตอย่างแท้จริง ทรงเป็น พระเจ้าแผ่นดินคอย พระเจ้าแผ่นดินแปลว่าแผ่นดินในพระราชอาณาเขตเป็นที่ของพยานหมด เพราะเหตุนี้จึงทรงมีอำนาจที่จะไล่คนที่อยู่ในที่ดินนั้นออกไปได้ ไม่ทรงพระราชทานความช่วยเหลือ ครอบเหนืงมีโฉนดตราแดง ตราจอง ใบเขียวบุยาต่างๆ ซึ่งเป็นหนึ่งในสัญญาตราราษฎร อาศัยทำกินในที่ดินซึ่งเป็นของพระองค์นั้น แม้ว่าที่ดินไม่เป็นของพระเจ้าอยู่หัวแล้วก็จะไม่ เรียกว่าพระองค์ว่าเป็นพระเจ้าแผ่นดิน ก็จะทรงไล่คนออกจากที่ดินไม่ไ้เฉยๆ ราษฎรก็มิ คงถือโฉนดตราแดง ตราจองอย่างไร หนึ่งในสัญญาต่างๆ สำหรับที่ดินที่ว่าเป็นสิทธิก็ มิได้แปลว่าใครทรงละพระบรม เคารพจากที่นั้นให้แก่คนอื่นไปเป็นเด็ดขาด เห็นได้โดย ง่ายในการที่ไม่ไล่ที จะมีโฉนดตราแดงก็ไม่มีก็เหมือนกัน เพราะเหตุนี้คำที่เรียกว่าเป็น สิทธินั้น แปลว่าเป็นสิทธิในระหว่างราษฎรกันและกัน หากเป็นสิทธิจนถึงที่พระบรม เคารพแล้ว เมื่อ ๑๐ ปี ๒๐ ปีมาแล้ว การไ้ราษฎรอยู่แล้วไม่ไ้เงินทำขวัญไม่เป็นการแปลกประหลาด คำทำขวัญเป็นการเพ็งมีเงิน เพราะเหตุที่ไ้กล่าวมาแล้ว ถ้าไ้ไ้เงินคำทำขวัญแล้ว หากไ้ ไ้โดยอำนาจในกฎหมายไม่ ไ้แก่โดยพระกรุณาเท่านั้น ๒

ข้อความดังกล่าวล้วนเป็นการแสดงถึงอำนาจของพระมหากษัตริย์ เกี่ยวกับที่ดิน เป็นที่ล้นพ้นของพระองค์ท่าน แก่พระองค์ที่หาไ้ทรงไ้พระราชอำนาจนั้นเกินขอบเขตแก่ ประการใดไม่ ยังคงแต่เมตตาพระราชทานสินไหมทดแทนให้โดยควรแก่กรณี อย่างไรก็ตาม ก็ พระราชอำนาจดังกล่าวก็ไ้วิวัฒนาการในทางคลี่คลายลดทอนตามยุคตามสมัย โดยเฉพาะ ในเรื่องการครอบครองถือกรรมสิทธิ์เป็นลำดับมา ไ้ยอมมอบให้ไพร่ฟ้าของพระองค์ไ้เข้าทำ

ศาสตราจารย์ ร. แฉงภาค, หนังสือคำสอนประวัติศาสตร์ (กฎหมายเอกชน)  
ว่าความที่ดิน (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง, ๒๔๔๑) หน้า ๑๔

กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์, เอกสารกฎหมายที่ดิน (พระนคร : โรงพิมพ์  
โสภณพิพรรฒธนากร, ๒๔๖๔), หน้า ๑๔๔-๑๕๐



กีนในที่กิน ทั้งนี้ จะเห็นได้จากกฎหมายที่ออกใช้บังคับในชั้นหลัง ๆ เช่นกฎหมายว่าด้วย การออกโฉนดที่ดินฉบับต่าง ๆ และนอกจากพระองค์จะทรงแบ่งให้แก่เอกชนแล้ว ยังทรง กั้นที่ดินไว้บางส่วนเพื่อใช้เป็นส่วนกลางด้วย ซึ่งลักษณะการกระทำดังกล่าวเป็นแนวความ คิดเรื่องที่ดินเป็นสาธารณประโยชน์ในปัจจุบัน ถือเป็นทรัพย์สินที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันนั่นเอง

นอกจากนั้น แนวความคิดในเรื่องสิทธิเกี่ยวกับที่ดินว่าเป็นของพระมหากษัตริย์ แคนดูเคียวยังมีปรากฏอยู่ในเอกสารเกี่ยวกับที่ดินอยู่เสมอ ดังจะเห็นได้จากข้อความในโฉนด ที่ดินซึ่งถือเป็นหลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน ก็จะมีระบุไว้ถึงความเป็นพระเจ้าแผ่นดิน ครั้น ต่อมาเมื่อทฤษฎีหรือหลักการถือสิทธิในที่ดินเปลี่ยนแปลงไป ข้อความที่ระบุไว้ในโฉนดที่ดินก็ เปลี่ยนไปด้วย ดังเช่น ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว แบบโฉนดระบุ ข้อความไว้ว่า "โฉนดฉบับนี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระเจ้าแผ่นดิน สยามให้ไว้เป็นสำคัญแก่คนในบังคับสยาม ว่าให้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทาน พระบรมราชานุญาตในพระบาทสมเด็จพระมหากษัตริย์แห่งประเทศไทยให้ไว้แก่ . . ." ครั้นต่ออีกระยะหนึ่งก็ระบุในแบบโฉนดว่า "โฉนดที่ดินฉบับนี้ให้ทำโดยพระบรมราชานุญาตใน พระบาทสมเด็จพระมหากษัตริย์ไทย ให้ไว้แก่ . . ." จนกระทั่งถึงปัจจุบันแบบโฉนดที่ดินจึง ออกให้แก่ประชาชนไ้ระบุว่า "โฉนดที่ดินออกโดยอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน . . . พนักงานเจ้าหน้าที่ให้ทำการรังวัดพิสูจน์ถูกต้อง แล้ว ผู้มีชื่อในโฉนดที่ดินเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมาย"

เมื่อพิจารณาหลักกฎหมายที่ดินของไทยในสมัยนั้นแล้ว เห็นว่าชอบด้วยกาอเทศะ และเหมาะสมกับยุคสมัยนั้นอย่างยิ่ง ถ้าจะเปรียบเทียบหลักการนี้กับกฎหมายที่ดินของต่าง ประเทศในสมัยเดียวกันบางประเทศแล้ว กฎหมายที่ดินของไทยเรามีวิวัฒนาการ ไม่ยิ่งหย่อน กว่าเขาเลย ในต่างประเทศเช่นประเทศจีน ก็ถือว่าพระเจ้าแผ่นดินเป็นเจ้าของที่ดินในราช อาณาจักร ดังปรากฏในคัมภีร์ชี่กิงของขงจื้อว่า "ที่ดินใต้ท้องฟ้าเป็นของผู้เป็นประมุข และ

บรรดาผู้อยู่อาศัยที่คิมนั้นเป็นรองประมุข" ส่วนกฎหมายอิสลามถือว่า "ที่ดินเป็นของอิหม่ามผู้  
เป็นประมุขแห่งศาสนาไม่เป็นของราษฎร"

สำหรับประเทศอังกฤษ ก็ใช้ระบบกฎหมายเหมือนกับกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ  
ของไทย คือถือว่าที่ดินทั้งหลายในราชอาณาจักรอังกฤษเป็นของพระมหากษัตริย์ ราษฎรถือ  
สิทธิในที่ดินแต่โดยอาศัยพระบรมเสนาภาพ เมื่อผู้ถือที่ดินตายลง พระเจ้าแผ่นดินจึงมัก  
เรียกเอาคืน แม้ผู้ถือที่ดินสมัยพระเจ้าจอห์นจะมีขุนนางผู้ใหญ่คนอื่นถือที่ดินเช่าวงจากรุ่นนาง  
อีกคนหนึ่ง พระเจ้าจอห์นยังเรียกเอาคืนอยู่นั่นเอง

### ๑.๒ พระราชบัญญัติพระธรรมนูญที่ราชการกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ร.ศ. ๑๐๘

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ใ้ทรงจัดตั้งและแบ่งแยก  
อำนาจหน้าที่ของการปกครองออกเป็นกระทรวงต่าง ๆ และทรงโปรดเกล้าฯ ให้ตรา "พระ  
ราชบัญญัติที่ราชการในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ" ขึ้นเมื่อวันที่ ๗ ตุลาคม ร.ศ. ๑๐๘  
(พ.ศ. ๒๔๓๓) โดยบัญญัติไว้ดังนี้

มาตรา ๑ "กระทรวงพระคลังมหาสมบัติมีหน้าที่สำหรับจ่ายรักษาเงินแผ่นดินทั้ง  
สรรพราชสมบัติซึ่งพึงปวง กับถือบำนาญพระราชทรัพย์สำหรับแผ่นดินทั้งสิ้นและเก็บภาษีอากร  
เงินแผ่นดินตลอดพระราชอาณาจักรนั้น มีเสนาบดีรับฉึกครอบงำกับราชการในกระทรวง  
สิทธิขาด ป็นเป็นกรมเจ้ากระทรวงและกรมขึ้น รวมเป็นกรมใหญ่ ๑๓ กรมดังนี้ เจ้ากระทรวง  
ใหญ่ ๕ กรม คือ ๑. กรมพระคลังกลาง สำหรับจ่ายเงินแผ่นดินว่าภาษีอากรแล้วบังคับบัญชา  
การในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติทั้งสิ้น ๒. กรมสารบำนุชี่ สำหรับรับจ่ายเงินแผ่นดิน แล  
ถือทำสรรพบำนาญ พระราชทรัพย์ทั้งสิ้น ๓. กรมตรวจ สำหรับตรวจบำนาญ ตรวจราคา ตรวจ  
รายงาน การรับจ่ายเงินแผ่นดินแลสรรพราชสมบัติภาษีอากรทั้งสิ้น ๔. กรมเก็บ สำหรับ  
รักษาพระราชทรัพย์ทั้งสิ้น ๕. กรมพระคลังข้างที่ สำหรับจัดการเงินในพระองค์ของพระบาท-  
สมเด็จเจ้าอยู่หัวทั้งสิ้น มีกรมใหญ่อื่นอยู่ ๘ กรม แบ่งเป็นสองแผนก คือ แผนกหนึ่ง กรม  
ทำการแผ่นดินมี ๓ กรม คือ ๑. กรมทษาปณัติธิการ สำหรับทำเงินตรา ๒. กรมงานพิมพ์

\* ศาสตราจารย์ ร. แฉงถาค, หนังสือคำสอนประวัติศาสตร์ (กฎหมายเอกชน), หน้า ๑๗

ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช, ศิลาจารึกหอขุนรามคำแหง (กรุงเทพมหานคร :  
ศิริมิตรการพิมพ์, ๒๕๑๕), หน้า ๓๒

บัตร สำหรับเงินกระดาษแฉกเงิน ๓. กรมราชพัสดุ สำหรับจัดการซื้อขายของห้างหลวง  
แลรับจ่ายของส่วย อีกแผนกหนึ่งกรมเจ้าด่านวนเก็บเงินภาษีอากรมี ๕ กรม คือ ๑. กรม  
ส่วย สำหรับเร่งเงินการราชการตัวเลขแลค่าธรรมเนียม ๒. กรมสรรพากร สำหรับจัดการ  
เก็บเงินอากรต่าง ๆ ๓. กรมสรรพากร สำหรับเก็บเงินภาษีต่าง ๆ ๔. กรมอากรที่ดิน  
สำหรับเก็บเงินอากร ค่าที่ดินต่าง ๆ ๕. กรมศุลกากร สำหรับเก็บเงินภาษีขาเข้าขาออก ใน  
กรมใหญ่ซึ่งเป็นกรมชั้น ๕ กรมนี้ อาจมีกรมจากกองอื่นสำหรับจัดการแบ่งตอนในหัวเมืองถ้า  
จัดการเก็บเงินภาษีอากรไ้มากแลน้อยตามสมควรแก่ราชการ"

นอกจากนี้ยังโปรดเกล้าให้ตราพระราชบัญญัติกรมราชพัสดุขึ้นเมื่อ วันที่ ๑๓  
ธันวาคม ร.ศ. ๑๐๔ (พ.ศ. ๒๔๓๓) กำหนดหน้าที่ราชการของกรมราชพัสดุ ซึ่งเป็นกรมหนึ่ง  
ในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ให้มีหน้าที่ดูแลรักษาทรัพย์สินที่มีหรือสงวนไว้ใช้ในราชการ  
ซื้อสิ่งของต่าง ๆ ไว้ใช้ในราชการ หรือให้ขายสิ่งของให้กรมต่าง ๆ โดยกรมนั้น ๆ จะ  
ตกลงกับกระทรวงพระคลังมหาสมบัติว่า จะเบิกเป็นเงินหรือเบิกเป็นของ หรือทำหน้าที่ขาย  
ทรัพย์สินที่เลิกใช้ราชการแล้ว รวมทั้งจัดหาประโยชน์ในทรัพย์สินที่ติดอยู่กับที่ดินของหลวง  
ด้วย ดังปรากฏรายละเอียดในคำปรารภของพระราชบัญญัติว่า

มีพระบรมราชโองการมหาราชบัณฑิตยสถานฯ ว่ามีเหตุเนื่องเกล้าสั่งว่า ราชการ  
ในกรมพระคลังมหาสมบัติ นับแต่ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งพระราชบัญญัติไว้เมื่อ  
วันที่ ๔ เดือน ๕ ขึ้น ๔ ค่ำ ปีจอ สัปตศกจุลศักราช ๑๒๓๗ มาหาไคร่ความเจริญของ  
ราชการยิ่งขึ้นเป็นอันมาก ราชการทั้งปวงยอมเปลี่ยนแปลงเป็นลำดับมาจนบัดนี้ พระราช-  
บัญญัติเดิมจึงยังหา เป็นการสมควรเพียงพอแก่ราชการที่เป็นอยู่เวลานี้ไม่ ได้โปรดเกล้าฯ  
ให้ตราพระราชบัญญัติพระธรรมนูญกระทรวงพระคลังมหาสมบัติแล้ว สมควรที่จะจัดการแก้ไข  
เพิ่มเติมพระราชบัญญัติที่ว่าคดียานาที่ของเจ้าพนักงานให้เรียบร้อยสมแก่ราชการที่มีที่เป็นอยู่  
ในบัดนี้ เพื่อให้เจ้าพนักงานทั้งหลายปฏิบัติให้ถูกต้องตรงรองดรอยต่อไปด้วย

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติแก้ไขพระราชบัญญัติเดิมไว้  
เป็นระบบแผนสำหรับราชการกรมพระคลังมหาสมบัติสืบไปดังนี้

มาตรา ๑ "ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตั้งอธิบดีกรมราชพัสดุนาย ๑ อยู่ในบังคับ  
เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ มีหน้าที่รับผิดชอบราชการในกรมราชพัสดุ ให้เป็นไปตามพระราช  
บัญญัตินี้ แลข้อบังคับของเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ. . ."



มาตรา ๘ "ถ้าเป็นที่ตกที่ดินของหลวง ซึ่งจะให้ขายเลหลังเสนาบดีพระคลังมหาสมบัติสั่งให้ขาย กรมราชพัสดุเป็นผู้ขายที่ตกที่ดินของหลวง ซึ่งให้เช่าให้ถือ นอกนั้นก็เป็นที่กรมราชพัสดุจัดการรักษาแลเก็บค่าเช่า แลสรรพสิ่งอื่นนอกจากที่ตกเรือนที่ดินเป็นที่กรมราชพัสดุรักษาไว้ ถ้าควรขายก็จัดการขายทั้งนั้น"

มาตรา ๑๑ "บรรดาของคงกรมกองรักษาให้เรียบร้อย แลหมกจดลอาภโดยความระวังรักษาอย่างดีที่สุด และห้ามมิให้เจ้าพนักงานกรมราชพัสดุขโมยของหลวงไปให้ใ้ถ้าให้ขโมย บรรดาจะทำไมเสียราคา นอกจากราชการหลวงเป็นอันขาด"

มาตรา ๑๒ "การที่จัดการกรมราชพัสดุ สมควรจะเป็นประโยชน์ในราชทรัพย์พัสดุให้เพียงใด อธิบดีกรมราชพัสดุของเอาใจใส่จัดการโดยเต็มกำลังแลสติปัญญาให้ได้เพียงนั้น"

๑.๒.๑ กรมพระคลังข้างที่และกรมราชพัสดุ

จากบทบัญญัติในพระราชบัญญัติพระธรรมนูญหน้าที่ราชการกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ร.ศ. ๑๐๘ และพระราชบัญญัติกรมราชพัสดุ ร.ศ. ๑๐๘ ดังกล่าว จะเห็นว่าได้มีการจัดตั้ง "กรมพระคลังข้างที่" และมี "กรมราชพัสดุ" เป็นกรมใหญ่ในแผนกกรมทำการแผ่นดินขึ้นในกรมพระคลังข้างที่ในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติโดยกำหนดให้ "กรมพระคลังข้างที่" มีอำนาจหน้าที่จัดการดูแลทรัพย์สินที่มีไว้เพื่อใช้จ่ายในราชการส่วนพระองค์โดยเฉพาะ ส่วน "กรมราชพัสดุ" มีอำนาจหน้าที่จัดการดูแลทรัพย์สินที่มีไว้ใช้จ่ายในราชการแผ่นดินทั่วไป โดยเฉพาะ "ที่ดินของหลวง" แลพระราชบัญญัติกรมราชพัสดุ ร.ศ. ๑๐๘ (พ.ศ. ๒๔๓๓) บัญญัติไว้ไม่ชัดเจน ว่าที่ดินใดบ้างที่อยู่ในอำนาจของกรมราชพัสดุที่จัดดูแลบำรุงรักษา ชายหรือให้เป็นประโยชน์ให้บรรดาความพระราชประสงค์ในพระราชบัญญัติดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม ถือว่าได้มีการแบ่งอำนาจหน้าที่การจัดการระหว่างราชการ "กรมพระคลังข้างที่" และ "กรมราชพัสดุ" ออกเป็นส่วนสัดตามหน้าที่ราชการแล้ว ฉะนั้นตั้งแต่ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นต้นมา การจำแนกหน้าที่ปกครองดูแลทรัพย์สินว่า "ทรัพย์สินอันใดที่มีไว้ใช้ในราชการของแผ่นดินทั่วไป และทรัพย์สินที่มีไว้ใช้เพื่อใช้จ่ายในราชการส่วนพระองค์" จึงเริ่มมองเห็นชัดขึ้นมาเป็นลำดับ ไม่ปะปนกันเช่นในอดีตที่ถือว่าพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระเจ้าแผ่นดินแต่ผู้เดียว จนไม่อาจแยกไควา

ทรัพย์สินส่วนใดมิไว้เพื่อใช้ราชการทั่วไป หรือส่วนใดมิไว้เพื่อใช้จ่ายในราชการส่วนพระองค์  
โดยเฉพาะ

ข้อยืนยันในข้อเท็จจริงเหล่านี้จะเห็นได้จากที่สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรม  
พระยาคำรงราชานุภาพ ได้ประทานพระอธิบายไว้ในเรื่องทรัพย์สินที่มิไว้เพื่อใช้จ่ายใน  
ราชการส่วนพระองค์โดยเฉพาะในพระคลังข้างที่ว่า

พระคลังต่าง ๆ กำหนดว่ามีจำนวน "สิบสองพระคลัง" ซึ่งอยู่ในออกญาพระคลังทั้งนั้น  
ขอนี้มีหลักฐานในคำเจ้าพระยาพระคลัง กราบบังคมทูลพระเจ้าแผ่นดินเมื่อแรกราชาภิเษก  
"ถวายราชสมบัติทั้งสิบสองของพระคลัง" ดังนั้นเป็นประเพณี คลังมหาสมบัตินี้ เป็นคลังหนึ่งใน  
สิบสองพระคลังนั้น เป็นที่เก็บรักษาสมบัติที่ควรเก็บ คือ เงินทอง เพชรพลอย เป็นต้น ออกญา  
ราชภักดีเป็นอธิบดี พระคลังมหาสมบัติซึ่งอยู่ในออกญาพระคลังรูประเบียบเดิมเป็นดังนี้ อนึ่ง  
แต่โบราณถือว่าเงินในพระคลังมหาสมบัติเป็นพระราชทรัพย์ของพระเจ้าแผ่นดิน มีพระคลัง  
ในอีกพระคลังหนึ่ง ซึ่งท้าวทรงกันดารเป็นหัวหน้าก็เป็นอย่างสาธาณของพระคลังมหาสมบัติ  
รักษาเงินนี้สำหรับจ่ายใช้ในการพระราชกุศล เงินหมกเมื่อใดเรียกเอาเงินพระคลังมหา  
สมบัติมาเพิ่มเติม มิให้จำกัดจำนวนเงินว่าจะเรียกได้เพียงเท่าหนึ่งเท่าใด ของพระคลัง  
ข้างที่นั้น หมกหมั้น (สมเด็จพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมพระยาคำรงราชานุภาพ) เคยเขียนดู  
หลักฐานใหญ่ เล่ากันมาว่า เดิมพระเจ้าแผ่นดินโปรดให้มิกำกับเงินไว้ข้างพระแท่นที่บรรทมใน  
หนึ่ง สำหรับทรงหยิบพระราชนิพนธ์ดู หรือใช้จ่ายการอันใดโดยลำตัวของพระองค์  
เห็นจะเรียกกันว่า "เงินข้างที่" . . . ถึงรัชกาลที่ ๓ พระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้า  
อยู่หัวทรงเก็บหมกหมั้นเงินซึ่งเป็นของส่วนพระองค์เพิ่มเงินในเงินข้างที่อีกมาก สำหรับ  
ทรงบำเพ็ญพระราชกุศลต่าง ๆ และมีเงินที่เรียกว่า "เงินตุงแดง" ซึ่งองใ้ใช้ในเวลา  
บ้านเมืองเกิดภัยไข้เจ็บ กำกับเก็บเงินข้างที่มีมากขึ้นหรือจะคงเก็บในหนึ่งข้างหากเหมือน  
อย่างคลัง จึงเรียกว่า "คลังข้างที่" เกิดขึ้นเมื่อรัชกาลที่ ๒ แต่ดูเหมือนจะเรียกกันแต่ใน  
ราชสำนักฝ่ายในมาจนถึงรัชกาลที่ ๔ จึงเรียกปรากฏในทางราชการ อุทาหรณ์ที่หมกหมั้น  
(กรมพระยาคำรงราชานุภาพ) นี้ดูคล้ายในหนังสือพระราชทานที่วังแก่พระเจ้าลูกเธอขึ้น  
ใหม่ ในหนังสือฉบับนั้นว่า "ที่วังนั้นมีโถงเก็บเรียกเอาที่โดยอำนาจราชการเหมือนอย่างสร้าง  
วังมาแตกกอง ทรงซื้อถวายเงินพระคลังข้างที่อันเป็นเงินส่วนพระองค์ เหมือนอย่างราษฎรซื้อ  
ขายกันตามประเพณีบ้านเมือง เพราะฉะนั้น ขอให้วังนั้นเป็นสิทธิแก่พระเจ้าลูกยาชดสกลลงไป  
จนเชื้อสาย ดูหากรัฐบาลจะคงการที่วังนั้นให้ราชการที่ใหญ่หรือความราคาอันสมควร ที่ตั้งกรม  
พระคลังข้างที่ขึ้นเป็นกรมหนึ่งต่างหากนั้น เกิดขึ้นในรัชกาลที่ ๔ ดูเหมือนกรมพระนคราธิราช  
เป็นกนคิด

สมเด็จพระเจ้ากรมพระนครานุวัตติวงศ์ และสมเด็จพระเจ้ากรมพระยาคำรงราชานุภาพ  
ตำนานสมเด็จพระเจ้า, ภาค ๕. (พระนคร : สำนักพิมพ์คลังวิทยา, ๒๕๕๕), หน้า ๘๑๒ - ๘๑๓



ดังนั้น เมื่อที่คนแปลงใจได้จึกข้อความเงินพระคลังข้างที่ จึงเรียกกันว่า "ที่พระคลังข้างที่" และเป็นทรัพย์สินส่วนพระองค์ แยกต่างหากจากทรัพย์สินที่มีไว้ใช้ในราชการของแผ่นดินทั่วไป ต่อมาเมื่อมีการจัดตั้ง "กรมพระคลังข้างที่" ขึ้นในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติใน พ.ศ.๒๔๒๓ "ที่พระคลังข้างที่" จึงอยู่ในความดูแลของ "กรมพระคลังข้างที่" มิได้อยู่ในความดูแลของ "กรมราชพัสดุ" เพราะในขณะนั้นได้มีการจำแนกการปกครองดูแลรักษาที่ดินที่มีไว้ในราชการส่วนพระองค์โดยเฉพาะออกจากที่ดินที่มีไว้ใช้จ่ายในราชการแผ่นดินทั่วไป โดยให้ "กรมพระคลังข้างที่" และ "กรมราชพัสดุ" แยกกันดูแลรักษาที่ดินดังกล่าวเป็นส่วนสักแล้ว

ประวัติสำนักงานพระคลังข้างที่นั้น ทราบจากการตรวจค้นของเจ้าหน้าที่กรมศิลปากรว่า เคมีดำรงอยู่ในฐานะกรมอิสระขึ้นตรงต่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ตลอดมาจนถึง พ.ศ.๒๔๗๖ เมื่อได้มีพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พ.ศ.๒๔๗๖ ซึ่งได้แก้ไขต่อมา และได้มีพระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการในสำนักพระราชวังและสำนักงานราชเลขาธิการในพระองค์ พ.ศ.๒๔๗๘ กรมพระคลังข้างที่อยู่ในสำนักพระราชวังซึ่งผู้บังคับบัญชาสูงสุดได้แก่ "นายกรัชมุนตรีในตำแหน่งผู้บังคับบัญชาสำนักพระราชวัง" ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ.๒๔๗๘ ขึ้น โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้ คณะกรรมาธิการพิจารณาเรื่องทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ได้ตรวจพิจารณาบัญชีทรัพย์สินและบัญชีเงินต่าง ๆ ในปกครองสำนักงานพระคลังข้างที่ หากเห็นว่าบัญชีใดคือว่าเป็นทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ก็แยกโอนไปอยู่ในสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ด้วย ส่วนทรัพย์สินนอกจากนั้นคงอยู่ในความดูแลของสำนักงานพระคลังข้างที่<sup>๒</sup>

ดังนั้น เมื่อทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ เป็นทรัพย์สินส่วนหนึ่งของพระคลังข้างที่ซึ่งเดิมตกอยู่ภายใต้การดูแลครอบครองของกรมพระคลังข้างที่ จึงย่อมไม่เป็นที่หลวงที่จะต้อง

---

๒ คู่มือที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการโต้แย้งกรรมสิทธิ์ในที่ดินราชพัสดุ ซึ่งเกี่ยวกับสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ (กรณีที่ดินบริเวณศาลากลางจังหวัดเกา โรงเรียนเบญจมราชรังสฤษฎ์ และบริเวณที่ตั้งกองกำกับการตำรวจภูธร จังหวัดฉะเชิงเทรา) เดือนสิงหาคม ๒๕๒๖

๒ สำนักงานพระคลังข้างที่, ประวัติสำนักงานพระคลังข้างที่, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์พระจันทร์, ๒๕๒๖) หน้า ๑๖ - ๑๗

นำไปขึ้นทะเบียนที่ราชทัณฑ์จังหวัดพิษณุโลกซึ่งอยู่ในความดูแลของกรมราชทัณฑ์ ซึ่งการจัดการทรัพย์สินในสังกัดกรมพระคลังข้างที่นั้นก็คงจะไปตามพระราชประสงค์ และในช่วงก่อนประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. ๒๔๗๔ จึงกล่าว การขายที่ดินทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ซึ่งอยู่ในความดูแลของกรมพระคลังข้างที่ หรือสำนักงานพระคลังข้างที่ด้านกระทรวงนั้น ถือเป็นราชการแผ่นดินจำเป็นจะต้องมีพระบรมราชานุญาตให้ขายเสียก่อนจึงจะขายได้ ส่วนการขายหรือเอาสิ่งที่มีค่าที่ดินของหลวงอันเป็นที่ราชทัณฑ์นั้น กรมราชทัณฑ์มีอำนาจกระทำโดยได้รับอนุมัติจากเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ตามพระราชบัญญัติกรมราชทัณฑ์ ร.ศ. ๑๐๘ มาตรา ๘ เท่านั้น

อนึ่ง แม้ว่าพระราชบัญญัติพระธรรมนูญที่ราชการกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ร.ศ. ๑๐๘ (พ.ศ. ๒๔๓๓) จะโดยกฎหมายกรมพระคลังมหาสมบัติขึ้นเป็นกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ โดยกำหนดให้กรมพระคลังข้างที่อยู่ในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ เช่นเดียวกับกรมราชทัณฑ์ก็ตาม แต่ใน พ.ศ. ๒๔๓๕ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวก็ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้กรมพระคลังข้างที่ย้ายไปสังกัดกระทรวงมุรธาธร และเมื่อต่อมาใน พ.ศ. ๒๔๓๘ จะโดยทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศยกเลิกกระทรวงมุรธาธร แต่ก็ให้กรมพระคลังข้างที่ขึ้นสังกัดในกรมราชเลขาธิการ มิได้กลับไปขึ้นสังกัดในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติอีก ดังนั้น เมื่อมีพระบรมราชโองการรัชกาลที่ ๖ ใน พ.ศ. ๒๔๖๔ กรมพระคลังข้างที่ จึงมิได้อยู่ในสังกัดของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติต่อไป

๑.๒.๓ กรมราชทัณฑ์และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องที่ราชทัณฑ์ในปัจจุบัน

ดังที่กล่าวมาในตอนต้นแล้วว่า ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ได้ทรงจัดตั้งและแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ของกระทรวงต่าง ๆ ทรงโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติพระธรรมนูญที่ราชการในกระทรวงมหาสมบัติ ร.ศ. ๑๐๘ (พ.ศ. ๒๔๓๓) แบ่งส่วนราชการในกระทรวงเป็นกรมต่าง ๆ รวม ๑๓ กรม โดยมีกรมราชทัณฑ์เป็นกรมหนึ่งในจำนวนนั้นด้วย และเกี่ยวกับกรมราชทัณฑ์ พระองค์ได้ทรงโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติกรมราชทัณฑ์ ร.ศ. ๑๐๘ ขึ้น จึงเป็นที่ถือกันว่าราชการในส่วนที่

เกี่ยวกับ "ที่ราชพัสดุ" เริ่มเกิดขึ้นแล้วนับแต่บัดนั้นเป็นต้นมา

แต่ในขณะเกี่ยวกับพระราชบัญญัติพระธรรมนูญหน้าที่ราชการในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ รศ. ๑๐๘ ถึงกล่าวก็แบ่งส่วนราชการเป็น "กรมเก็บ" อีกกรมหนึ่งด้วย โดยให้มีอำนาจหน้าที่ "สำหรับรักษาพระราชทรัพย์ทั้งสิ้น" และชื่อส่วนราชการ "กรมเก็บ" นี้ได้เรียกมาจนถึงรัชกาลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๖ เมื่อกรมนี้ได้ขยายงานมากขึ้น ทำการติดต่อกับพระคลังหัวเมืองต่าง ๆ จนจะทั่วพระราชอาณาจักรแล้ว จึงโปรดเกล้าฯ ให้เปลี่ยนนามกรมเสียใหม่ให้เหมาะสมแก่หน้าที่ราชการยิ่งขึ้น เรียกว่า "กรมพระคลังมหาสมบัติ" ดังปรากฏในคำประกาศเปลี่ยนนามกรมเก็บ เป็นกรมพระคลังมหาสมบัติ ณ วันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๔๕๕

ครั้นต่อมาเมื่อ พ.ศ. ๒๔๖๒ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๖ ได้ทรงพระราชดำริว่า บรรดาที่ดินราชพัสดุนั้นถ้าได้นำมารวมอยู่ในความปกครองของกระทรวงเกี่ยวกับทั้งสิ้น ก็อาจจัดให้เป็นประโยชน์ยิ่งขึ้น จึงโปรดเกล้าฯ ให้รวบรวมบรรดาที่ดินราชพัสดุทั้งปวง ซึ่งมีใ้ไร้ราชการนั้นมาอยู่ในความปกครองของกองเจ้าสำนวน ในกรมตรวจเงินแผ่นดิน กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ครั้นปี พ.ศ. ๒๔๖๔ ได้โปรดเกล้าฯ ให้ยกงานปกครองที่ดินของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติด้วย โดยได้โปรดให้ตั้งกรมรักษาที่ดินและถือปนาขึ้นเป็นกรมเจ้าหน้าที่ สำหรับดูแลที่ดินราชพัสดุและที่ดินศาสนสมบัติ

ครั้นภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองสู่ระบอบประชาธิปไตยที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ คณะกรรมการราษฎรได้พิจารณาปรับปรุงกระทรวงทบวง และกรมต่าง ๆ ให้เหมาะสมกับกาลสมัย จึงมีประกาศพระบรมราชโองการให้โอนกรมตรวจเงินแผ่นดินซึ่งรวมอยู่ในกรมบัญชีกลาง ไปขึ้นต่อคณะกรรมการราษฎร เมื่อวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๔๗๕ และได้มีพระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบกรมในกระทรวงพระคลัง เมื่อวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๔๗๕ ให้แยกหน้าที่ราชการของ "กรมคลัง" ซึ่งเดิมรวมอยู่ในกรมบัญชีกลาง ไปตั้งเป็นกรมหนึ่ง โดยรวบรวม ๔ กรมเข้าด้วยกันคือ กรมพระคลัง



กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ, กรมพระจันทบุรี (เมื่อดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงพระคลัง) (พระนคร: ม.ป.ท. ๒๔๗๕), หน้า ๓๗๕



มหาสมบัติ กรมเงินตรา กรมรักษาที่หลวงและกัลปนา และกรมกาปนโลหิตการ แล้วเรียก  
เสียใหม่ว่า "กรมพระคลัง" และในส่วนของกรมรักษาที่หลวงและกัลปนานั้น ได้มีพระราช  
กฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการสำนักงานและกรมในกระทรวงธรรมการ พ.ศ. ๒๔๗๒ มาตรา  
๒ "ให้ที่กัลปนาเป็นแผนกกัลปนา ตั้งกักกองศาสนสมบัติกรมธรรมการ" คงเหลือแต่กองรักษา  
ที่หลวงซึ่งตั้งกักอยู่ในกรมพระคลัง กระทรวงพระคลังมหาสมบัติเพียงอย่างเดียว

กรมพระคลังตั้งขึ้นเพียง ๔ เดือน ก็มีพระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการ  
สำนักงานและกรมในกระทรวงการคลัง พ.ศ. ๒๔๗๒ เปลี่ยนชื่อจาก "กรมพระคลัง" เป็น  
"กรมคลัง" อีกครั้งหนึ่ง โดยต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๘๔ ได้มีพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง  
ทบวง กรม พ.ศ. ๒๔๘๔ ลงวันที่ ๑๘ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๘๔ บัญญัติหน้าที่ของกระทรวงพระ  
คลัง และแบ่งส่วนราชการใหม่ดังนี้

มาตรา ๔ "หน้าที่ราชการในกระทรวงการคลังแยกเป็น

๑. สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี
๒. สำนักงานปลัดกระทรวง
๓. กรมคลัง
๔. กรมบัญชีกลาง
๕. กรมศุลกากร
๖. กรมสรรพากร

หลังจากนั้น ได้มีพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๔๘๕  
ลงวันที่ ๔ มีนาคม ๒๔๘๕ เปลี่ยนชื่อ "กรมคลัง" เป็น "กรมธนารักษ์" บัญญัติไว้ดังนี้

มาตรา ๓ "ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๔๘๕  
และกฎหมายอื่นในส่วนที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ หรือที่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติ แห่ง  
พระราชบัญญัตินี้"

มาตรา ๔ "หน้าที่ราชการในกระทรวงการคลัง แยกเป็น

๑. สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี
๒. สำนักงานปลัดกระทรวง
๓. กรมธนารักษ์



เมื่อมีพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๔๘๕ แบ่งส่วนราชการ  
กระทรวงการคลัง โดยเปลี่ยนชื่อกรมคลังเป็นกรมธนารักษ์แล้ว จึงให้มีพระราชบัญญัติโอน  
อำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งได้มีการปรับปรุงใหม่  
พ.ศ. ๒๔๘๕ ว่า

มาตรา ๑๕ "บรรดาอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับราชการของ "กรมคลัง" ที่มีอยู่  
และซึ่งกฎหมายกำหนดให้ผู้นับตั้งบัญชากรมคลัง หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็น  
เจ้าหน้าที่อยู่นั้น ให้โอนไปเป็นอำนาจและหน้าที่ของกรมธนารักษ์ และให้ผู้นับตั้งบัญชา  
กรมธนารักษ์ หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นเจ้าหน้าที่"

โดยมีประกาศพระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการกรมธนารักษ์ ในกระทรวง  
การคลัง พ.ศ. ๒๔๘๕ ลงวันที่ ๓๐ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๘๕ บัญญัติว่า

มาตรา ๓ "ให้แบ่งส่วนราชการกรมธนารักษ์ ดังนี้

ก. ราชการบริหารส่วนกลาง

อาา

๑. กองรักษาที่หลวง แบ่งเป็น ๓ แผนก คือ

(๑) แผนกทะเบียน

(๒) แผนกจัดหาประโยชน์

(๓) แผนกช่าง

อาา

ข. ราชการบริหารส่วนภูมิภาค

คลังจังหวัดและสรรพากรจังหวัด (ทำหน้าที่)

และต่อมาก็มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๓๐ ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๑๔  
เปลี่ยนแปลงราชการบริหารส่วนภูมิภาค ซึ่งเดิมราชการในส่วนภูมิภาคเคยฝากงานให้คลัง  
จังหวัดและสรรพากรจังหวัดทำหน้าที่ โดยจัดตั้งเป็นส่วนราชการของกรมธนารักษ์ในส่วน  
ภูมิภาค เรียกรู้ว่า "ที่ทำการราชพัสดุ" ก็มีความกำหนดไว้ว่า

ข้อ ๑ "ให้ยกเลิกพระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการกรมธนารักษ์ ใน

๑๔  
กระทรวงการคลัง พ.ศ. ๒๔๙๕ และข้อ ๒ ให้แบ่งส่วนราชการกรมธนารักษ์ กระทรวงการ  
คลัง ดังนี้.-

ก. ราชการบริหารส่วนกลาง

อาา

๓. กองรักษาที่หลวง แบ่งเป็น ๓ แผนกคือ

(๑) แผนกทะเบียน

(๒) แผนกจัดผลประโยชน์

(๓) แผนกช่าง

อาา

ข. ราชการบริหารส่วนภูมิภาค

ที่ทำการราชพัสดุ

หลังจากนั้นเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ และกฎกระทรวงที่  
ออกตามความในพระราชบัญญัติดังกล่าว ทำให้งานในหน้าที่และความรับผิดชอบของกรมธนารักษ์  
มีปริมาณและคุณภาพเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานเกี่ยวกับการบริหารที่ราชพัสดุ จึงเห็น  
สมควรที่จะได้ปรับปรุงการแบ่งส่วนราชการกรมธนารักษ์เสียใหม่ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความ  
คล่องตัว รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งจะได้ตรงกับลักษณะงานที่ปฏิบัติ จึงได้ตรา  
พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง พ.ศ. ๒๕๒๑ ลงวันที่ ๒๐  
มิถุนายน ๒๕๒๑ ขึ้นใหม่ว่า

มาตรา ๓ "ให้ยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๗๐ ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน  
๒๕๑๕"

มาตรา ๔ "ให้แบ่งส่วนราชการกรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง ดังนี้

ก. ราชการบริหารส่วนกลาง

(๑) สำนักงานเลขาธิการกรม

(๒) กองสถาปน

(๓) กองคลังกลาง

(๔) กองจัดประโยชน์

- (๕) กองที่ราชทัณฑ์
- (๖) กองนิติการ
- (๗) กองแบบแผนและก่อสร้าง

ข. ราชการบริหารส่วนภูมิภาค  
สำนักงานราชทัณฑ์จังหวัด

จะสังเกตเห็นว่ากองต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นใหม่ภายหลังการตราพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมชนารักษ์ กระทรวงการคลัง พ.ศ. ๒๕๒๑ อันได้แก่ กองจัดประโยชน์ กองที่ราชทัณฑ์ กองนิติการ และกองแบบแผนและก่อสร้าง ล้วนแต่เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยงานกองรักษาที่หลวงแต่เดิมทั้งสิ้น แต่อย่างไรก็ตามผู้เขียนเห็นว่า หน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับที่ราชทัณฑ์โดยแท้แล้วควรมีเพียงกองที่ราชทัณฑ์ กองจัดประโยชน์ และกองแบบแผนและก่อสร้าง เท่านั้น ส่วนกองนิติการน่าจะเป็นหน่วยงานบริหารของกรมชนารักษ์โดยทั่วไปที่เกี่ยวข้องกับทุกหน่วยงานของกรมชนารักษ์

นอกจากนั้น เมื่อมีการจัดตั้งสำนักงานราชทัณฑ์จังหวัดขึ้นตั้งถาวรแล้ว งานที่เคยมอบหมายให้หน่วยราชการอื่นทำแทน ก็โอนกลับคืนมาอยู่ในอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานราชทัณฑ์จังหวัดนั้น ๆ รับผิดชอบ โดยกระทรวงการคลังได้กำหนดให้ราชทัณฑ์จังหวัดทุกจังหวัดรับมอบงานที่ราชทัณฑ์ในหน้าที่ของสรรพากรจังหวัดและสมุหบัญชีอำเภอ เมือง มาปฏิบัติตั้งแต่วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๒๒ เป็นต้นไป ส่วนงานที่ราชทัณฑ์ในอำเภออื่น ๆ นอกจากอำเภอเมือง ให้สมุหบัญชีอำเภออื่น ๆ เป็นผู้ปฏิบัติตามเดิม และกระทรวงการคลังยังได้มอบหมายหน้าที่การช่างงานให้ราชทัณฑ์จังหวัด หรือผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นตัวแทนในการทำนิติกรรมรับโอนกรรมสิทธิ์สิ่งหาริมทรัพย์ในส่วนภูมิภาค ซึ่งมีผู้บริจาคให้โดยไม่มีเงื่อนไข ในนามของกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์โดยทั่ว ๆ ไป พร้อมกันนั้น กระทรวงการคลังก็ได้มีหนังสือเวียนให้กระทรวงต่าง ๆ ทราบหลักการดังกล่าว เพื่อแจ้งให้ส่วนราชการใน

\* หนังสือกระทรวงการคลังที่ กค ๐๔๐๖/ว. ๑๔๐๔๑ ลงวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๒๒

๒ หนังสือกระทรวงการคลังที่ กค ๐๔๐๖/ว. ๒๐๑๕๕ ลงวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๒๔



ดังกล่าวมาเพื่อจะได้ติดต่อกับหน่วยงานในส่วนภูมิภาคให้ถูกต้อง อันเป็นการสะดวกและรวดเร็ว  
ยิ่งขึ้น กับได้แจ้งคณะกรรมการมอบอำนาจการดำเนินการรับโอนอสังหาริมทรัพย์ ที่กระทรวง  
การคลังเคยให้ไว้แก่ส่วนราชการบางหน่วยงาน ซึ่งได้รับโอนกรรมสิทธิ์อสังหาริมทรัพย์อยู่  
เป็นประจำ เช่น กรมสรรพสามิต ซึ่งมีผู้ได้รับอนุญาตให้ทำและขายส่งสุราราวสามโคก  
ซึ่งที่ดินเพื่อขยายโรงงานและได้โอนกรรมสิทธิ์ให้ทางราชการ กระทรวงสาธารณสุข  
ซึ่งมีผู้บริหารอสังหาริมทรัพย์เป็นสถานที่ปลูกสร้างโรงพยาบาล สถานีอนามัย สุขศาลา และ  
กรมการขนส่งทางบก ซึ่งมีผู้ยกให้ที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างเพื่อใช้เป็นที่ตั้งนิคมรถยนต์โดยสาร  
ในส่วนภูมิภาค มาไว้แก่ราชพัสดุจังหวัดหรือ ผู้ว่าราชการจังหวัดที่อสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่  
เป็นผู้ทำการแทนอีกด้วย

**๑.๓ พระบรมราชโองการเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ**

ด้วยเหตุที่พระราชบัญญัติกรมราชพัสดุ ร.ศ. ๑๐๔ (พ.ศ. ๒๔๓๓) ไม่ได้บัญญัติคำ  
จำกัดความของ "ที่ดินหรือที่ดินของหลวง" ไว้อย่างชัดเจนว่าหมายถึงทรัพย์สินของหลวง  
ประเภทใด ในอันที่จะตกอยู่ภายใต้บังคับของบทบัญญัติซึ่งให้กรมราชพัสดุมีอำนาจจัดการ  
ฉะนั้น จึงยังคงมีที่ดินกระจัดกระจายอยู่ตามกระทรวงต่าง ๆ อีกมาก ที่ไม่ได้นำมาให้กรม  
ราชพัสดุรักษาจนกระทั่งรองเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติได้มีหนังสือที่ ๒๐๔/๒๓๔๐๐  
ลงวันที่ ๑๔ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๖๔ กราบบังคับพุทธศักราชที่ ๖ ถึงมีใจความว่า

ด้วยที่ดินราชพัสดุซึ่งกระทรวงพระคลังมหาสมบัติได้ปกครองอยู่เวลานี้ มีที่ดิน คือ บ้าน  
เรือน สวน นา ทุ่ง ตลอดจนสถานที่ราชการกระทรวงและกรมต่าง ๆ ราชพัสดุประเภทนี้มีคง  
กระทรวงมาแต่เดิมบาง โกรบและยึดจากเจ้าภันเษนาอัครแทนพระราชทรัพย์ต่างบางและ  
ได้รับโอนจากกระทรวงบางกระทรวง มีกระทรวงกลาโหม กระทรวงศึกษาธิการ และ  
กระทรวงคมนาคม เป็นต้น นอกจากนี้ยังได้รับที่ดินเหลือจากเขตถนนตามประกาศพระราช  
กฤษฎีกานั้นด้วย กระทรวงพระคลังฯ ได้จัดการปกครองขอรับโฉนดและหนังสือสำคัญสำหรับ

- ๑ หนังสือกระทรวงการคลังที่ กค ๐๔๐๖/ว.๒๐๑๔๔ ลงวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๔๖๔
- ๒ หนังสือกระทรวงการคลังที่ กค ๐๔๐๖/ว.๒๐๑๔๖ ลงวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๔๖๔
- ๓ หนังสือกระทรวงการคลังที่ กค ๐๔๐๖/ว.๒๐๑๔๕ ลงวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๔๖๔
- ๔ หนังสือกระทรวงการคลังที่ กค ๐๔๐๖/ว.๒๐๑๔๓ ลงวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๔๖๔

ที่ดินที่ชนะทะเบียนไว้เป็นหลักฐานมั่นคง เพื่อให้ทรงความพระราชทานบัญชีออกโฉนดที่ดิน ที่ดิน  
 รายใดเป็นสถานที่ราชการอยู่แล้ว หรือที่ใครควรสงวนไว้เพื่อประโยชน์ในราชการ ก็ตั้ง  
 ทะเบียนไว้แนบ ๑ ที่ดินรายใดควรขาย ก็ขายไปตามเวลาและราคาอันสมควร การขายใด  
 ยังไม่ควรขายก็ให้จัดการให้เกียประโยชน์แก่เงินบ้างงบประมาณแผ่นดิน เมื่อได้จัดการ  
 ปกครองให้เป็นหลักฐานมั่นคงขึ้นถึงคราวขังกฎหมายระดมมาแล้วนี้ ไทจำนวนที่ดินมาขึ้น  
 ทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุทั้งกรุงเทพฯ และหัวเมืองมีจำนวนเป็นอันมาก นอกจากนี้ยังได้ประ-  
 โยชน์ที่ใหม่บางกรมบางแผนกขึ้นมาเป็นสถานที่ราชการอยู่เสมอ เป็นการพ้นพระราชทรัพย์ขึ้นอีก  
 ส่วนหนึ่ง แต่ที่ดินราชพัสดุนั้นก็มีการกระจายอยู่ตามกระทรวงต่าง ๆ อีกเป็นอันมาก  
 ข้าราชการผู้พบเจอเห็นควยเกลดการระดมมา ที่ราชพัสดุประเภทนี้เป็นพระราชทรัพย์ของพระคลัง  
 ส่วน ๑ และทั้งกระทรวงพระคลังฯ ก็ให้ปกครองรักษาอยู่เป็นจำนวนมากอยู่แล้ว สมควรจะ  
 รวบรวมบรรดาที่ดินของหลวงอันยังกระจายอยู่ทั่วทุกกระทรวงนั้น มาขึ้นทะเบียนนราช  
 พักสุไว้ทางกระทรวงพระคลังฯ เสียทางเดียว เมื่อกระทรวงและกรมต่าง ๆ คงการที่  
 หลวงเพื่อประโยชน์ราชการแผนกใดอย่างใด ก็ขึ้นไปเพื่อประโยชน์ราชการนั้น การนี้จะจัด  
 การปกครองที่หลวงอันเป็นที่ราชพัสดุให้เป็นหลักฐานสืบไป ข้าราชการผู้พบเจอขอพระทานเรียน  
 พระราชบัญญัติ ราชออบถวายพระราชดำริแล้ว ข้าราชการผู้พบเจอขอพระทานพระบรมราชา  
 นุญาตจัดการกับกระทรวงต่าง ๆ ต่อไป

จากคำกราบบังคมทูลของรอง เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติถึงเกล้า  
 รัชบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๖ จึงมีพระบรมราชโองการที่ ๒๕/๕๐๓  
 ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๖๔ ว่า

ตามหนังสือกระทรวงพระคลังมหาสมบัติที่ ๒๐๕/๑๓๔๐๐ ลงวันที่ ๑๔ เดือนนี้ ว่าเห็น  
 สมควรรวบรวมบรรดาที่ดินของหลวงในกระทรวงต่าง ๆ มาขึ้นทะเบียนนราชพัสดุไว้ทาง  
 กระทรวงพระคลังฯ เสียทางเดียวเพื่อปกครองให้เป็นหลักฐานสืบไปนั้น หมอมนั้นเห็นชอบ  
 ควยแล้ว ในทานจัดการกับเจ้ากระทรวงต่าง ๆ ในเรื่องนี้ต่อไปเถิด

เมื่อพิจารณาหนังสือกราบบังคมทูลของรอง เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ  
 ประกอบกับพระบรมราชโองการฯ แล้ว จะได้เห็นว่ "ที่ดินราชพัสดุ" ความพระราชโองการฯ  
 นั้น หมายถึง "ที่ดินราชพัสดุที่มีอยู่ในความปกครองของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติจำพวก  
 หนึ่ง และที่ยังมีกระจายอยู่ตามกระทรวงต่าง ๆ จำพวกหนึ่ง" คำกล่าวอย่างที่ปรากฏ  
 ในหนังสือกราบบังคมทูลของรอง เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัตินั้นเอง "ที่ราชพัสดุ"  
 ในที่นี้จึงหมายถึงที่ดินที่ไว้เพื่อใช้ราชการ ซึ่งหากไม่ได้ใช้ กรมราชพัสดุนั้นหน้าที่เก็บรักษา  
 ไว้หรือนำออกให้เช่าหรือขายตามคำสั่งของ เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ตาม



พระราชบัญญัติกรมราชทัณฑ์ ร.ศ. ๑๐๘ มาตรา ๘ นั้นเอง โดยในการปกครองดูแลที่ดิน  
 ราชทัณฑ์ตามพระบรมราชโองการนั้น กำหนดให้นำมาขึ้นทะเบียนราชทัณฑ์ไว้ทางกระทรวง  
 พระคลังฯ เสียเพียงแห่งเดียว ซึ่งคล้ายกับจะเป็นการกำกับให้ส่วนราชการ กระทรวง  
 ทบวง กรม ต่าง ๆ ยอมรับอำนาจหน้าที่ของกรมราชทัณฑ์ ตามพระราชบัญญัติกรมราชทัณฑ์  
 ร.ศ. ๑๐๘ มาตรา ๘ ที่มีมาแต่สมัยเกิมนั้นเอง กล่าวคือ ให้กรมราชทัณฑ์จัดการดูแลปกครอง  
 หากเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ เห็นสมควรขายหรือจัดให้เช่า หรือกระทรวง ทบวง  
 กรมใดต้องการที่ดินราชทัณฑ์เพื่อประโยชน์ราชการแผนกใด อย่างไร กรมราชทัณฑ์จะได้ทำ  
 เนินการตามพระราชบัญญัติกรมราชทัณฑ์ ร.ศ. ๑๐๘ มาตรา ๘ หรือ ๑๑ ดังกล่าว ตามลำดับ  
 ต่อไป แม้ว่าในช่วงระยะเวลาทั้งกล่าวนี้กรมราชทัณฑ์ได้เปลี่ยนมาเป็นกรมรักษาที่หลวงและ  
 ก่อปนาซึ่งมีหน้าที่ดูแลที่ดินราชทัณฑ์และที่ดินศาสนสมบัติแล้ว แต่ผู้เขียนเห็นว่าหลักการต่าง ๆ  
 เกี่ยวกับที่ดินราชทัณฑ์ยังคงใกล้เคียงกับที่ใ้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติกรมราชทัณฑ์ ร.ศ. ๑๐๘

มีข้อน่าสังเกตว่า ข้อความความหนึ่งซึ่งกราบบังคมทูลดังกล่าวที่ว่า "ที่ดินราชทัณฑ์  
 ซึ่งกระทรวงพระคลังมหาสมบัติได้ปกครองอยู่เวลานี้ . . . กระทรวงพระคลังฯ ได้จัดการ  
 ปกครองขอรับโอนและหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินขึ้นทะเบียนไว้เป็นหลักฐานมั่นคง . . ."  
 แล้วนั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่า น่าจะมีความหมายว่า ในการจัดการปกครองดูแลที่ดินราช-  
 ทัณฑ์ตามพระบรมราชโองการดังกล่าว กระทรวงพระคลังมหาสมบัติอยู่ในฐานะเป็นผู้ถือ  
 กรมฉันทที่ดินราชทัณฑ์ตามหลักฐานโฉนดที่ดินหรือหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินหลวงในขณะนั้น  
 และน่าจะรับทั้งไคว่ในเวลานั้น ได้เริ่มมีการจัดทำทะเบียนที่ดินราชทัณฑ์สำหรับที่หลวงไว้  
 แล้วแล้ว ทั้งนี้ การที่มีพระราชโองการที่ ๒๔/๒๐๘ ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๔๒๔ ให้รวบรวม  
 บรรดาที่ดินของหลวงในกระทรวงต่าง ๆ มาขึ้นทะเบียนราชทัณฑ์ไว้ทางกระทรวงพระ  
 คลังฯ เสียเพียงแห่งเดียว ก็น่าจะถือว่าขอมูลคดีตามพระบรมราชโองการ เป็นการให้ออนที่หลวง  
 ในความครอบครองของส่วนราชการต่าง ๆ ไปเป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงพระคลังมหา-

ผู้บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องปัญหาออกกฎหมายเกี่ยวกับการ  
 โฉนดกรรมสิทธิ์ที่ดินราชทัณฑ์ ซึ่งเกี่ยวกับสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ (กรณี  
 ที่กินบริเวณศาลากลางจังหวัดเกาะบริเวณโรงเรียนเบญจมราชรังสฤษฎิ์ และบริเวณกองกำกับ  
 การตำรวจภูธรจังหวัดพะเยา) เดือนสิงหาคม ๒๕๒๖



สมบัตินั้นเอง แต่ในทางปฏิบัติ แม้พระบรมราชโองการของรัชกาลที่ ๒ เกี่ยวกับที่ดินราชพัสดุฉบับดังกล่าวจะถือว่าเป็นกฎหมาย กำหนดให้สวนราชการ กระจ่าง หนอง กรม ท่าง ๆ ปฏิบัติก็ตาม เมื่อขอมัญญ์ในพระบรมราชโองการดังกล่าวขาดความชัดเจนในความหมายของคำว่า "ที่ดินหลวง" ที่จะต้องนำขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ ประกอบกับในเวลานั้น หลักวิชาการ เกี่ยวกับที่ดินหรือหลักกฎหมายในเรื่องทรัพย์สินของรัฐยังไม่เป็นที่เข้าใจแพร่หลายมากนัก การปฏิบัติตามพระบรมราชโองการนี้จึงไม่ลยไคผลเท่าที่ควร

นอกจากนั้น ยังมีข้อน่าสังเกตเกี่ยวกับความหมายของที่ดินหลวงซึ่งจะต้องนำไปขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุอีกหลายประการ เป็นอันว่า ในบางครั้งพระมหากษัตริย์มีพระบรมราชโองการให้กระทรวงบางกระทรวงครอบครองที่ดินเฉพาะแปลงหนึ่งแปลงใดเป็นการเฉพาะรายในลักษณะของการให้มิใช่อีกด้วย ฉะนั้น ที่ดินแปลงใดที่ทรงพระกรุณาให้เฉพาะกระทรวงใดครอบครองดังกล่าวแล้ว ก็ถือว่าไม่คงส่งขึ้นทะเบียนราชพัสดุ<sup>๒</sup> ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า ทั้งนี้คงเป็นเพราะถือว่าที่ดินเหล่านั้นเป็นทรัพย์สินที่ใช้ในราชการของพระมหากษัตริย์ จึงไม่เข้าลักษณะที่ดินหลวงประเภทที่จะต้องนำขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ ตามความหมายของพระบรมราชโองการนั่นเอง

ในบางกรณีที่ดินแปลงใดไม่ส่งที่ดินขึ้นทะเบียนราชพัสดุให้กระทรวงพระคลังมหาสมบัติตามพระบรมราชโองการ เมื่อจำเป็นต้องไร้ที่ดินหรืออาคารเพื่อประโยชน์ในราชการ จึงต้องมีการออกพระบรมราชโองการอีกครั้งหนึ่ง ให้กระทรวงเหล่านั้นมอบที่ดินหรืออาคารเหล่านั้นให้กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ เพื่อกระทรวงพระคลังมหาสมบัติจะไ้มอบให้กระทรวงที่กองการไร้ที่ดินต่อไป เช่น จากหนังสือของกระทรวงมหาดไทย กำหนดวันมอบที่ดินให้กระทรวงพระคลังมหาสมบัติตามลายพระหัตถ์ที่ ๑๑๐๙/๑๔๔๒ ลงวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๖๔ ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้กระทรวงพระคลังมหาสมบัติเป็นผู้รับมอบที่ดิน

<sup>๑</sup> กฎาพิพาทฎีกาที่ ๑๔๒๔-๑๔๒๕/๒๕๑๒

<sup>๒</sup> จุฬามาต นิคารัตน์, "ที่ราชพัสดุ" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศาสตรบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๔), หน้า ๒๔.

และหนังสือสำคัญสำหรับที่ และจากหนังสือของกรมตรวจเงินแผ่นดินและกรมเจ้าสำนวน ซึ่งเป็นกรมในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ลงวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๖๓ มีข้อความว่า "เนื่องจากหนังสือกระทรวงศึกษาธิการที่ ๓๔๒/๓๐๒๒ ลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๖๔ ถึงกระทรวงพระคลังมหาสมบัติขอใช้ที่ดินด้านหลังโรงพยาบาลศิริราช เพื่อขยายกิจการคณะแพทยศาสตร์แห่งจุฬาลงกรณ์ กระทรวงพระคลังฯ จึงได้มีหนังสือแจ้งไปยังกระทรวงมหาดไทยขอให้นำมอบที่ดินด้านหลังโรงพยาบาลซึ่งเป็นที่ดินอยู่ในความครอบครองนั้นให้แก่กระทรวงพระคลังฯ เพื่อจะได้ออมให้กระทรวงศึกษาธิการใช้ราชการตามที่กองการ" และกระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือตอบกระทรวงพระคลังมหาสมบัติว่าที่ดินดวงรายนี้เป็นราชวังหลัง ได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ มอบให้กระทรวงนครบาลครั้งยังไม่รวมกับกระทรวงมหาดไทยปกครองรักษาโดยเฉพาะ จึงยังไม่ได้ออมให้กระทรวงพระคลังมหาสมบัติเหมือนอย่างที่ดินดวงทั้งหลาย กระทรวงพระคลังฯ จึงได้มีหนังสือกราบบังคมทูลความว่า ". . . จะควรมียึดถือไว้ในประเภทที่ดินวงกรมศาลก็ขอหนังสือสำคัญในนามกระทรวงพระคลังหรือจะโปรดเกล้าฯ ให้สงวนไว้เป็นพิเศษ" พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ว่า "ควรให้กระทรวงพระคลังฯ ขอหนังสือสำคัญเป็นผู้ปกครองตามระเบียบ. . . แต่ไม่ใช่ที่ซึ่งจะซื้อขายแก่บุคคลได้ คงใช้แต่สำหรับราชการ"<sup>๒</sup>

พระบรมราชโองการของรัชกาลที่ ๖ ที่ ๒๕/๕๐๓ จึงกล่าวข้างต้นนั้นนับว่าเป็นบทกฎหมายที่มีหลักเกณฑ์ ตลอดจนก่อให้เกิดความหมายของที่ดินวงที่จะนำไปขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุไว้พอสมควร และถือเป็นบทกฎหมายเกี่ยวกับที่ราชพัสดุนับทีเดียวที่ยังคงถูกอ้างอิงตลอดมาแม้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองสู่ระบอบประชาธิปไตยแล้ว จนกระทั่งถึงวันที่ประกาศใช้พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ ดังนั้น ในช่วงระยะเวลาอันนับแต่วันที่มีพระบรมราชโองการที่ ๒๕/๕๐๓ เป็นต้นมา ทรัพย์สินของรัฐในส่วนของที่ราชการของแผ่นดินโดยทั่วไป จึง

<sup>๑</sup> หนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ ๑๔๔/๕๕๐ ลงวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๔๖๖

<sup>๒</sup> จุฑามาศ นิสารักษ์, "ที่ราชพัสดุ", หน้า ๒๔.



ถูกแยกออกไปจากทรัพย์สินที่ไว้ในราชการของพระมหากษัตริย์ หากประสงค์จะให้ทรัพย์สินที่  
ไว้ในราชการของพระมหากษัตริย์เพื่อนำไปใช้ในราชการทั่วไป ทางราชการก็อาจขอซื้อเอา  
จากกรมพระคลังข้างที่ซึ่งมีหน้าที่ดูแลทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ เว้นแต่พระองค์จะโปรด  
เกล้าพระราชทานให้เป็นสิทธิขาดแก่ส่วนราชการใดโดยเฉพาะ หรือเพียงให้ครอบครองใช้  
ประโยชน์ราชการคงอุทธรณ์บางเรื่องที่ได้กล่าวมาแล้ว ดังนั้นทรัพย์สินที่จะถูกนำไปขึ้นทะเบียน  
ที่ราชพัสดุตามพระบรมราชโองการจึงคงหมายถึงแต่เฉพาะทรัพย์สินที่ใช่ประโยชน์ในราชการ  
ของแผ่นดินโดยทั่วไป หรือที่ทางราชการได้มีไว้เป็นสิทธิแก่ทางราชการของแผ่นดินเท่านั้น

๑.๓.๑ ข้อบัญญัติที่ออกตามพระบรมราชโองการ

เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับที่ดินของหลวงหรือที่เรียก  
กันว่าที่ราชพัสดุในเวลาต่อมาว่า พระบรมราชโองการของรัชกาลที่ ๖ ที่ ๒๕/๕๐๓ ลงวันที่  
๒๕ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๒๔ ดังกล่าว เป็นแนวทางปฏิบัติและบ่อเกิดแห่งระเบียบข้อบัญญัติต่าง ๆ  
อันเกี่ยวกับที่ราชพัสดุทั้งหลายทั้งมวลในปัจจุบัน และโดยที่พระบรมราชโองการนี้ได้กำหนด  
อำนาจและหน้าที่ให้กระทรวงการคลังดำเนินการรวบรวมที่ดินของหลวงให้กระทรวงต่าง ๆ  
มาขึ้นทะเบียนไว้ทางกระทรวงการคลังแต่เพียงแห่งเดียว กระทรวงการคลังจึงได้วาง  
ระเบียบการปกครองและจัดประโยชน์ที่ราชพัสดุ กำหนดหลักเกณฑ์ให้เป็นแนวทางปฏิบัติที่  
เป็นระบบต่อเนื่องกันไป ดังที่ปรากฏในระยะเวลาเป็นลำดับมาดังนี้

๑. ระเบียบการปกครองจัดประโยชน์ที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๔๗๗

ในรายงานการประชุมข้าราชการของกรมคลังครั้งที่ ๓ เมื่อวันที่ ๑๖  
กรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๗๗ ๗ กรมบัญชีกลาง ได้กล่าวไว้ว่า การปกครองที่หลวงทางภูมิภาคนั้น  
กระทรวงการคลังได้วางระเบียบมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๖๕ โดยให้เริ่มทำการสำรวจที่ดินหลวงขึ้น  
ทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุ และลำดับนั้นมาก็ได้มีการแก้ไขหลายครั้งหลายหน รายละเอียดใน  
ระเบียบปฏิบัติเช่นนั้นไม่ปรากฏชัดเจน ที่ประชุมจึงได้มีการปรับปรุงและวางระเบียบการ  
ปกครองจัดประโยชน์ที่ราชพัสดุนิใหม่ในปี พ.ศ. ๒๔๗๗

คู่มือที่คณะกรรมการวางระเบียบการปกครองจัดประโยชน์ที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๔๗๗  
กรมคลัง กระทรวงการคลัง



ระเบียบการปกครองจัดประโยชน์ที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๔๗๗ ที่มีข้อความเบื้องต้น กล่าวถึงพระบรมราชโองการของรัชกาลที่ ๖ ที่ ๒๔/๕๐๗ ซึ่งให้รวบรวมที่ดินของหลวงมา ขึ้นทะเบียนอยู่ในความปกครองของกระทรวงการคลังฯ ท่อมากล่าวถึงหน้าที่ของ กองรักษา ที่หลวงว่า มีหน้าที่รับขึ้นทะเบียนที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของรัฐบาล จัดเก็บประโยชน์ในที่ดิน และสิ่งปลูกสร้างของรัฐบาลที่ยังไม่ไ้ราชการฯ ดำเนินการขายที่ดินตามคำสั่งคณะรัฐมนตรี สอบสวนและคิราคาที่ดินซึ่งกระทรวงมหาดไทยต่าง ๆ ประสงค์ข้อมาไ้ราชการฯ และรักษา กรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐบาลที่ไ้รับขึ้นทะเบียนไว้แล้ว และระเบียบดังกล่าวแบ่งเนื้อหาสาระ ออกเป็น ๓ ภาค ดังนี้.-

ภาค ๑ ว่าด้วยการทะเบียนและหนังสือสำคัญ โดยแบ่งเป็นหมวด ๆ ดังนี้

หมวด ๑ กล่าวถึงลักษณะของที่ดินที่จะต้องขึ้นทะเบียน

หมวด ๒ กล่าวถึงหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินของรัฐบาล

หมวด ๓ กล่าวถึงการรักษากรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐบาล

หมวด ๔ กล่าวถึงการทำนายทะเบียน

หมวด ๕ กล่าวถึงการรักษาสิ่งสำคัญกรรมสิทธิ์

ภาค ๒ ว่าด้วยการจัดประโยชน์ แบ่งเป็น ๓ หมวด ดังนี้

หมวด ๑ กล่าวถึงอำนาจการจัดให้เช่าในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

หมวด ๒ กล่าวถึงแบบบัญชีการจัดให้เช่า

หมวด ๓ กล่าวถึงการจัดประโยชน์ในจังหวัดต่าง ๆ

ภาค ๓ ภาคเบ็ดเตล็ด

เนื่องจากระเบียบการปกครองและจัดประโยชน์ที่ดินสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุ พ.ศ. ๒๔๗๗ นี้ได้มีการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้งหลายครา ประกอบกับระเบียบการ บางประการที่กำหนดไว้รัคคิยทางปฏิบัติ ฉะนั้น เมื่อแก้ไขเพิ่มเติมให้เป็นระเบียบและรัดกุม ยิ่งขึ้นในกาลต่อมา ระเบียบการปกครองและจัดประโยชน์ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุ พ.ศ. ๒๔๗๗ จึงไม่ไ้ให้นำมาใช้บังคับ มีผลเพียงเป็นร่างระเบียบหรือแบบอย่างในการร่าง ระเบียบการปกครองและจัดประโยชน์ที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. ๒๔๘๕ เท่านั้น ระเบียบนี้ จึงไม่เป็นที่รู้จักหรือใ้อ้างอิงของเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับที่ราชพัสดุโดยทั่วไป

๒. ระเบียบการปกครองและจัดประโยชน์ที่ดินสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุ พ.ศ. ๒๔๘๕

โดยที่ระเบียบการปกครองและจัดประโยชน์ที่ดินสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุ พ.ศ. ๒๔๘๕ เป็นหลักเกณฑ์กำหนดขึ้นโดยการปรับปรุงแก้ไขระเบียบเก่า ๆ ให้เหมาะสมกับการปฏิบัติ และนโยบายการบริหารที่ราชพัสดุของกระทรวงการคลัง จึงทำให้ระเบียบการปกครองและจัดประโยชน์ที่ดินสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุ พ.ศ. ๒๔๘๕ มีการจัดหลักเกณฑ์ไว้เป็นหมวด ๆ มีความรัดกุมและชัดเจนในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ให้มีความมุ่งหมายแก่การปกครองดูแล และจัดประโยชน์ที่ราชพัสดุ ตามพระราชประสงค์ในพระบรมราชโองการ ของรัชกาลที่ ๖ ที่ ๒๕/๕๐๙ ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๒๔ และนอกจากนั้นในการมีมติกฎหมายเกี่ยวกับที่ราชพัสดุสมัยหลัง ๆ ค่อมมา ดังเช่นพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๔๙๑ และกฎกระทรวง ฉบับกลาง ๆ ที่ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๑ ก็มีภารกิจคือหมวดหมู่ ที่กำหนดไว้ในระเบียบนี้เป็นแนวทางในการพิจารณาด้วย

ตอนต้นของระเบียบนี้กล่าวถึงบททั่วไป ให้กล่าวถึงความสำคัญของคำว่า "ที่ดินราชพัสดุ" ว่าหมายถึงอะไร โดยในข้อ ๑ แห่งระเบียบนี้ได้ให้ความหมายไว้ว่า

ข้อ ๑ ตามระเบียบการนี้ คำว่า "ที่ดินราชพัสดุ" หมายความว่า

๑. ที่ดินซึ่งรัฐบาลปกครองในราชการอยู่ หรือสงวนไว้ให้ราชการในภายหน้า และรัฐบาลได้เข้าปกครองและจัดประโยชน์แล้ว นอกจากที่ดินในความปกครองของกรมรถไฟ ทางหลวงในความปกครองกรมโยธาเทศบาล และทรัพย์สินของจังหวัดตามนัยมติคณะรัฐมนตรี

๒. ที่สาธารณประโยชน์เล็กไซ เช่น คู คลอง ถนน ทางหลวงต่าง ๆ ซึ่งไม่ใช่เพื่อสาธารณประโยชน์แล้ว"

ส่วนข้อ ๔ และข้อ ๕ ในบททั่วไปนี้จะกำหนดถึงอำนาจและหน้าที่ของกองรักษา ที่หลวง ในการรักษาทะเบียนราชพัสดุกองกลาง ปกครองจัดประโยชน์ที่ดินสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุ ภายในเขตจังหวัดนคร นครินทร์ ทั้งรวบรวมทะเบียนราชพัสดุจังหวัดกลาง ๆ ขึ้นทะเบียน ราชพัสดุไว้ด้วย และในสหราชอาณาจักรเป็นเจ้าหน้าที่รักษาทะเบียนราชพัสดุภายในอาณาเขต จังหวัด รวมทั้งดำเนินการในเรื่องที่ดินสิ่งปลูกสร้างภายในเขตจังหวัดนั้น ตามลำดับด้วย

ระเบียบการปกครองและจัดประโยชน์ที่ดินสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุ พ.ศ. ๒๔๘๕ ได้แบ่งออกกำหนดเป็น ๒ หมวด คือ

หมวดที่ ๑ ว่าด้วยเรื่องทะเบียน

หมวดที่ ๒ ว่าด้วยการจัดประโยชน์

ในหมวดที่ ๑ ว่าด้วยเรื่องทะเบียน กำหนดถึงการจัดทำทะเบียนที่ราชทัณฑ์ในความปกครองของกระทรวงกลาโหม (ข้อ ๙) วิธีการลงทะเบียนที่ราชทัณฑ์ (ข้อ ๙) การนำรายการสิ่งปลูกสร้างขึ้นทะเบียนและการแก้ไขเปลี่ยนแปลงทะเบียน (ข้อ ๑๑) การสำรวจที่ดินสิ่งปลูกสร้าง (ข้อ ๑๒, ๑๓) การดูแลรักษาและจำหน่ายจ่ายโอนที่ดินราชทัณฑ์และสิ่งปลูกสร้าง (ข้อ ๑๔-๑๖ และ ๑๘-๒๐) การขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน (ข้อ ๒๑) ตลอดจนการดำเนินการบังคับตามสิทธิเกี่ยวกับที่ดิน และสิ่งปลูกสร้างราชทัณฑ์ในทางศาสนา (ข้อ ๒๓-๒๕)

ในหมวดที่ ๒ ว่าด้วยการจัดประโยชน์ กำหนดถึงการจัดให้เช่า (ข้อ ๒๖) การจัดทำสัญญาเช่า (ข้อ ๒๗) การเก็บค่าเช่าและหลักฐานการรับเงิน (ข้อ ๒๘) การให้เช่าเกินกว่า ๓ ปี และแนบของสัญญาเช่า (ข้อ ๓๑) การเก็บค่าเช่าและนำส่งเป็นรายได้ของแผ่นดิน ตลอดจนแนบพิมพ์ต่าง ๆ ในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการจัดประโยชน์ในที่ราชทัณฑ์

แต่มีการยกเว้นว่า ทะเบียนดังกล่าวนี้จะไม่บังคับกับ "ที่ดินในความครอบครองของกระทรวงกลาโหม (นอกจากที่ดินทะเบียน) ของสำนักงานพระคลังข้างที่ ขององค์การศึกษาประชาบาล และของโรงเรียนรัฐบาลในกรณีที่ได้มาด้วยเงินได้ของโรงเรียน"

๑.๓.๒ ปัญหาและข้อขัดข้องในการปฏิบัติตามระบมรราชโองการและระเบียบที่ราชทัณฑ์

ในการบังคับใช้บทบัญญัติตามพระบรมราชโองการ ร.๒ และระเบียบการปกครองและจัดประโยชน์ที่ดินสิ่งปลูกสร้างราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๔๔๕ ดังกล่าว ยังไม่ใช่อคติเท่าที่ควรเนื่องจากกระทรวง พวง และกรมต่าง ๆ ไม่ยอมรับนับถือระเบียบนี้ โดยเห็นว่า เป็นระเบียบของกระทรวงการคลัง ซึ่งควรต้องบังคับกับเฉพาะทรัพย์สินของกระทรวงการคลังเท่านั้น ขณะเดียวกันก็ยังมีผู้พยายามตีความพระบรมราชโองการ ร.๒ ว่าเป็นเพียงคำสั่งอนุมัติขอ เสนอของ เสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ที่ยังไม่บังคับเฉพาะภายในกระทรวง



การคลัง ทั้งนี้ เมื่อระเบียบการปกครองและวิธีประโยชน์ที่ดินซึ่งปลูกสร้างราชพัสดุ พ.ศ. ๒๔๕๕ ออกมาใช้รองรับพระบรมราชโองการดังกล่าว ระเบียบนี้จึงไม่มีผลบังคับอย่างกฎหมายที่จะให้ส่วนราชการอื่น ๆ นอกจากกระทรวงการคลังปฏิบัติตามด้วย

สาเหตุอีกประการหนึ่งก็คือว่า ในปี พ.ศ. ๒๔๕๗ ได้มีกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ ว่าด้วยการรักษาที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยมาตรา ๕๐ และมาตรา ๕๓ กำหนดให้กำนันและอำเภอท้องที่เป็นผู้ดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ และในเวลาต่อมาหลังจากมีพระบรมราชโองการของรัชกาลที่ ๖ ที่ ๒๕/๕๐๗ ก็ได้มีพระราชกฤษฎีกาให้ใช้บทบัญญัติ บรรพ ๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยเรื่อง "ทรัพย์สิน" โดยให้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นต้นไป ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวโดยบัญญัติถึงทรัพย์สินของแผ่นดินว่ามี ๒ ประเภท คือ ประเภทที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา ประเภทหนึ่ง และเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน อีกประเภทหนึ่ง พร้อมทั้งได้กำหนดคนละทางกฎหมายของทรัพย์สินของแผ่นดินทั้งสองประเภทไว้โดยละเอียดด้วย

จึงทำให้เกิดเป็นปัญหาในเวลาขณะนั้นว่า "ที่ดินราชพัสดุ" มีความหมายเพียงใด และกระทรวงการคลังจะมีอำนาจหน้าที่ปกครองทรัพย์สินของแผ่นดินประเภทใดโดยบ้าง

ประกอบกับในปี พ.ศ. ๒๔๕๗ ก็ได้มีพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๕๗ โดยให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๕๗ บัญญัติถึงเรื่องที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พร้อมทั้งกำหนดผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินดังกล่าวเหล่านี้ไว้อย่างชัดแจ้ง ด้วยว่า

มาตรา ๕ "บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันให้ตามลวรแก่กรณี อำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้ รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการ เมืองอื่นเป็นผู้ใดก็ได้"

---

ผู้คิด รวบรวมสารคดี, เรื่องที่ดินราชพัสดุพิมพ์เพื่อแจก ๕ มกราคม ๒๕๒๖ (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, ๒๕๒๕), หน้า ๒๖

๒  
ดูประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ - ๑๓๐๗

ดังนั้น จึงทำให้มีการจำแนกประเภททรัพย์สินของรัฐออกเป็นลักษณะและมีชื่อเรียกต่าง ๆ กัน เช่น ที่หวงหวงห้าม ที่ราชพัสดุ ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่ราชการ หรือสาธารณประโยชน์ และทรัพย์สินของแผ่นดิน ฯลฯ ทำให้เกิดเป็นปัญหาอย่างมากในกรณีที่ว่า ทรัพย์สินประเภทใดเป็น "ที่ดินราชพัสดุ" หรือ "ที่ดินหลวง" ที่จะต้องถูกบังคับใช้โดยพระบรมราชโองการ ร.๒ หรือระเบียบการปกครองและจัดประโยชน์ที่ดินซึ่งปลูกสร้างราชพัสดุ พ.ศ.๒๔๔๕ ตลอดจนปัญหาในเรื่องอำนาจการปกครอง ดูแลรักษาจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินต่าง ๆ เหล่านี้ ว่าที่ดินประเภทใดควรจะอยู่ในอำนาจจัดการของส่วนราชการใด

#### ๑.๔ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.๒๕๐๖

ในคราวปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม ของรัฐบาล ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการคลังเสียใหม่ โดยตราเป็นพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.๒๕๐๖ ว่า

มาตรา ๔ "กระทรวงการคลังมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการเงินแผ่นดิน ภาษีอากร การธนาคาร หรือกิจการเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน นอกจากสาธารณสมบัติของแผ่นดิน กิจการอันกฎหมายบัญญัติให้เป็นการผูกขาดของรัฐ กิจการหารายได้ซึ่งรัฐมีอำนาจดำเนินการได้แต่ผู้เดียวตามกฎหมาย และไม่อยู่ในอำนาจและหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรมอื่น และกิจการซึ่งจะเป็นสัญญาผูกพันต่อเมื่อรัฐบาลได้ให้อำนาจ"

จะเห็นว่าอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการคลังในเรื่องกิจการเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น กระทรวงการคลังจะถูกจำกัดไว้ โดยยกเว้นอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน บทบัญญัติดังกล่าวจึงแตกต่างจากหลักเกณฑ์เดิมในพระบรมราชโองการของรัชกาลที่ ๒ และระเบียบการปกครองและจัดประโยชน์ที่ดินซึ่งปลูกสร้างราชพัสดุ พ.ศ.๒๔๔๕ ซึ่งเดิมให้กระทรวงการคลังเป็นผู้รวบรวมขึ้นทะเบียนจัดการดูแล จัดสรรให้ส่วนราชการต่าง ๆ นำไปใช้ราชการ ตลอดจนการจัดหาประโยชน์ โดยไม่ได้อำนาจถึงลักษณะหรือประเภทของทรัพย์สินของแผ่นดินไว้แก่ประการใด ดังนั้น เมื่อพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.๒๕๐๖ มีผลคืออำนาจหน้าที่ของกระทรวงการคลังไว้เช่นนั้น จึงทำให้เกิดเป็นปัญหาว่ากระทรวงการคลังจะถูกจำกัดหรือเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.๒๕๐๖ ประการใด

บ้างหรือไม่ จนกระทั่งได้มีการวินิจฉัยชี้ขาดโดยมติสภการบริหารคณะปฏิวัติในเวลาต่อมา

### ๑.๔.๑ มติสภการบริหารคณะปฏิวัติเกี่ยวกับพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง

ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๐๒

ในปี พ.ศ. ๒๕๐๑ สภการบริหารคณะปฏิวัติได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๔ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๐๑ เห็นชอบด้วยกับคณะที่ปรึกษากรกฎหมายของนายกรัฐมนตรีในการวินิจฉัยปัญหาเรื่องทรัพย์สินส่วนจังหวัด ว่ากระทรวงการคลังไม่มีอำนาจหน้าที่ในกิจการอันเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยวินิจฉัยว่า

บัดนี้ พระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๑๐ กำหนดหน้าที่กระทรวงการคลังใหม่ว่า "กระทรวงการคลังมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเงิน ภาษีอากร การรัษฎากร หรือกิจการเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ของแผ่นดิน นอกจากสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ฯลฯ" <sup>๒</sup> ฉะนั้น ตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลบังคับใช้ กระทรวงการคลังย่อมไม่มีอำนาจหน้าที่ในกิจการอันเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอีกต่อไป ดังนั้น หากจะถือว่าพระบรมราชโองการดังกล่าวข้างต้นเป็นกฎหมายและให้กระทรวงการคลังมีกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ของแผ่นดิน ทั้งที่กระทรวงการคลังอ้าง พระบรมราชโองการในส่วนที่เกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ของแผ่นดิน ก็ถูกยกเลิกโดยมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัตินี้แล้ว เพราะบทบัญญัติของมาตรา ๑๐ นี้ เป็นวัตถุประสงค์ของกระทรวงการคลังอันเป็นนิติบุคคล กระทรวงการคลังจะมีอำนาจหรือกระทำใดเกินกว่าวัตถุประสงค์ไม่ได้ กระทรวงการคลังจึงหมดอำนาจที่จะเข้าเกี่ยวข้องกับกิจการอันเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์อื่น

หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีถึงกระทรวงการคลังที่ สร ๐๔๐๓/๕๗  
ลงวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๐๕

พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๐๕ กำหนดอำนาจและหน้าที่ของกระทรวงการคลังว่า

มาตรา ๔ "กระทรวงการคลังมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเงิน ภาษีอากร การรัษฎากร และกิจการอื่น ๆ"



เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินต่อไป สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นได้แก่ ทรัพย์สินระบุไว้ใน มาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และแบ่งออกได้เป็นสังหาริมทรัพย์ ส่วนที่เป็นสังหาริมทรัพย์ไม่เป็นปัญหาในที่นี้ คงเป็นปัญหาแก่อสังหาริมทรัพย์ อสังหาริมทรัพย์ โฉนดที่ดินเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ย่อมไม่อยู่ในอำนาจและหน้าที่กระทรวงการคลัง เพราะ กองทนายตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติตั้งศาลา และต่อมาเมื่อได้มีพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๐๖ โดยมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติฉบับที่บัญญัติถึงอำนาจและ หน้าที่ของกระทรวงการคลังไว้เช่นเดียวกับมาตรา ๑๐ ของพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๔๘๒ และการที่กระทรวงการคลังอ้างว่า แม้จะมีพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม ตั้งศาลา กระทรวงการคลังก็ยังคงมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ ที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เพราะประมวลกฎหมายที่ดิน ม.๔ บัญญัติว่า "บรรดาที่ดิน ทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินให้อธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษา และอำนาจ ดังว่านี้ รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ก็ได้" ซึ่งกรณีนี้รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทยได้มอบหมายให้กระทรวงการคลัง กระทรวงการคลังจึงมีอำนาจนั้น เห็น ว่าที่ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๔ วรรคแรก กำหนดว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จะมอบหมายให้ทบวงการ เมืองอื่นเป็นผู้ใช้อำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติ ได้ นั้นย่อมมีความหมายว่าทบวงการ เมืองที่จะรับมอบ จะคงเป็นทบวงการ เมืองที่มีอำนาจและ หน้าที่ที่จะรับมอบหมายได้ กระทรวงการคลัง เป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งการดำเนินการจะต้องอยู่ภายในกรอบของวัตถุประสงค์ เมื่อพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม วางวัตถุประสงค์ของกระทรวงการคลังควยห้ามไม่ให้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับ อสังหาริมทรัพย์อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน กระทรวงการคลังจึงรับดูแลหรือเกี่ยวข้องกับ สาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่ได้ ทั้งเห็นว่า พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และประมวลกฎหมายที่ดิน หากจะว่าเป็นกฎหมายทั่วไปก็เป็นกฎหมายทั่วไปเหมือนกัน หรือจะ

---

๑ มาตรา ๔ "บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือเป็นทรัพย์สิน ของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษา และดำเนินการคุ้มครองป้องกันไปตามควรแก่กรณี อำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้ รัฐมนตรีจะมอบหมาย ให้ทบวงการ เมืองอื่นเป็นผู้ใช้ก็ได้"

ว่าเป็นกฎหมายพิเศษก็จะเป็นกฎหมายพิเศษด้วยกันนั่นเอง เพราะกฎหมายฉบับหนึ่งว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดิน อีกฉบับหนึ่งว่าด้วยที่ดิน แต่ถ้าจะว่าถึงด้วยของมาตรา ๕ ในพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม อันเป็นบทบัญญัติว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการคลังโดยเฉพาะ กับบทบัญญัติของประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา ๕ อันว่าด้วยการดูแลที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว มาตรา ๕ ของพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม ยังมีลักษณะพิเศษมากกว่าประมวลกฎหมายที่ดินเสียด้วย

#### ๑.๔.๒ ผลของพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.๒๕๐๒

จากการที่พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.๒๕๐๒ มาตรา ๕ บัญญัติว่า "กระทรวงการคลังมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเงินของแผ่นดิน ภาษีอากร การรักษากร หรือกิจการเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน นอกจากสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ฯลฯ" และสภาพบริหารคณะปฏิวัติได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๑๔ ว่า บทบัญญัติดังกล่าวมีผลให้กระทรวงการคลังไม่มีอำนาจหน้าที่ในกิจการอันเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ทำให้มีการแยกพิจารณาว่า หากกิจการใดที่เกี่ยวกับสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว กระทรวงการคลังย่อมไม่มีอำนาจเข้าเกี่ยวข้อง ซึ่งกรณีดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาและผลต่อมาหลายประการ ทั้งเหตุผลในคำชี้แจงประกอบร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๔ ของกรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง ว่า

(๑) ทำให้กระทรวงการคลังมีอำนาจเกี่ยวข้องกับอสังหาริมทรัพย์ให้เพียงอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นทรัพย์สินที่ธรณีสงฆ์และอสังหาริมทรัพย์อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้ในราชการของกระทรวงการคลัง ในฐานะที่กระทรวงการคลังเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเท่านั้น

ฉบับนี้ถือความเห็นของคณะที่ปรึกษากฎหมาย เรื่องทรัพย์สินราชพัสดุกับทรัพย์สินส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นเอกสารประกอบหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ถึงกระทรวงการคลัง ที่ สร ๐๔๐๓/๔๓ ลงวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๒๔

(๒) เป็นมติให้มอบอำนาจพระบรมราชโองการ ร.๖ ซึ่งมีพระราชประสงค์ให้รวบรวมบรรดาที่หลวงที่กระจายอยู่ตามกระทรวงต่าง ๆ มาไว้ที่กระทรวงการคลังแต่เพียงแห่งเดียว เพื่อจัดสรรการใช้และหาประโยชน์เข้าแผ่นดิน

(๓) ทำให้ลาซาและเสียเวลาในการปฏิบัติราชการ เพราะต้องพิจารณาเห็นว่าที่ดินแปลงใดเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา ที่แปลงใดเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการปกครองดูแลรักษา เป็นการสร้างความไม่จำเป็นให้แก่เจ้าหน้าที่ทางกฎหมายที่จะต้องวินิจฉัยปัญหาเช่นนี้เป็นราย ๆ ของที่ดินไป

(๔) เมื่อกระทรวงการคลังไม่มีอำนาจเกี่ยวข้องกับสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ทำให้การสั่งการอนุมัติที่แยกกระทำไว้ของชงกลอง ที่ดินราชพัสดุจะกระจายไปอยู่ตามกระทรวงต่าง ๆ ไม่มีการเก็บรักษาที่แน่นอนเป็นแห่งเดียวกัน อาจมีการขาดหายหรือสูญหายไปดังเคย มีตัวอย่างที่อำเภอหนองเดื่อ จังหวัดขอนแก่น และสนามบินที่ ฉะเชิงเทรา ในหลายจังหวัด

(๕) หากส่วนราชการแต่ละส่วนจะเข้าเกี่ยวข้องกับสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้ เฉพาะที่ใช้ในราชการของส่วนราชการนั้น อันเป็นการจำเป็นในการดำเนินการซึ่งนิติบุคคลย่อมมีและกระทำได้ตามหลักกฎหมายทั่วไปแล้ว นอกจากเป็นการสิ้นเปลืองที่ส่วนราชการแต่ละแห่งจะต้องมีเจ้าหน้าที่ทางทะเบียนของตนเอง มีช่างสำรวจเอง เป็นการเปลืองงบประมาณแล้ว ทำให้ส่วนราชการต่าง ๆ ทำงานซ้ำงานซ้อนกันขึ้น อันเป็นการขัดคอนโยบายของคณะปฏิวัติทั้งที่ไต่ประกาศปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม ไปแล้ว

(๖) เมื่อเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ และเป็นความจำเป็นจะต้องให้มีการโอนกรรมสิทธิ์เพราะมิใช่อำนาจของกระทรวงการคลัง แลกระทรวงการคลังนำไปจัดประโยชน์หารายได้เข้างบประมาณแผ่นดิน ทางราชการจะใช้งบประมาณรายได้อันที่กระทรวงการคลังจัดการอยู่ที่ตกเป็นรายได้ของกระทรวง ทบวง กรมใด จะให้กระทรวงการคลัง (ก) ระงับเก็บรายได้จากที่ดินเหล่านี้ตั้งแต่บัดนี้หรืออย่างไร และรายได้ของรัฐบาลในที่ดินนี้ให้คัดออกไปได้จากยอดงบประมาณในหน้าที่ของกระทรวงการคลังหรือประการใดและ (ข) จะต้องออกเป็นกฎหมายหรือไม่ ถ้าจะโอนรายได้ให้ในงบประมาณที่

(๗) ที่ดินของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ซึ่งขอเท็จจริงในปัจจุบันว่ามีมากแฉ่งที่เป็นที่ดินที่ข้อมาจากเอกชน ในโอกาสต่อไป ทางราชการจะไต่ถามข้อมูลกรรมสิทธิ์ในที่ดิน



โดยใช้ชื่อกระทรวง ทบวง หรือกรม หรือชื่อส่วนราชการใดที่ใกล้เคียงประมาณไป<sup>๑</sup>

(๘) ที่ดินที่กระทรวงใดกระทรวงหนึ่งเลิกใช้ และถ้ากระทรวงอื่นจะใช้ก็ควรต้องเปลี่ยนชื่อผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินด้วยทุกครั้งหรือไม่

(๙) ที่ดินของส่วนราชการอื่นนอกจากที่มีชื่อกระทรวงการคลัง ถ้าหากมิได้ใช้ราชการต่อไป จะขายเหตุใดก็ตาม จะทิ้งว่างเปล่าไว้หรืออย่างไร หรือถ้าหากเป็นที่ดินที่อยู่ในท่าเลการค้า ควรให้เขาเพื่อหารายได้เขาแผ่นดินหรือไม่<sup>๒</sup> และจะให้เป็นที่ดินของกระทรวง ทบวง กรมใด เพราะถ้าเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินมาก่อน กระทรวงการคลังก็ไม่มีอำนาจหน้าที่ และกระทรวงอื่นก็ไม่มีหน้าที่จะนำที่ดินไปให้เขา นอกจากนี้ใช้ ในราชการหรือถ้าให้ทุกกระทรวงจัดประโยชน์ให้เขาได้ ไม่ดีว่ามีการทำงานซ้ำกันในวง การของรัฐบาลหรืออย่างไร เพราะการจัดกาต่าง ๆ ทุกกระทรวงจะต้องมีระเบียบ มีข้าราชการ เป็นของแต่ละกระทรวงเช่นเดียวกับที่กระทรวงการคลังดำเนินการอยู่

(๑๐) ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่เป็นแปลงใหญ่แปลงเดียวในบางจังหวัด มี ส่วนราชการหลายส่วนราชการใช้ประโยชน์ เช่น เป็นศาลากลางจังหวัด เป็นอำเภอ เป็น สถานีตำรวจ เป็นโรงเรียนหรือวิทยาลัย หรือเป็นศาลจังหวัด คำนวณจคนเข้าเมือง และมีที่ตั้งส่วนราชการในสังกัดของกระทรวงการคลัง เช่น สรรพสามิตเขต สรรพากรจังหวัด คำนวณศุลกากร เป็นต้น จะให้แบ่งแยกออกเป็นโฉนด ๆ หรือประกาศใดและแต่ละส่วนราชการควรมีบริเวณหรือเนื้อที่เท่าใด ค่าใช้จ่ายในการแบ่งโฉนดหรือหนังสือสำคัญนั้น ต่างกระทรวงจะต้องออกค่าใช้จ่ายหรืออย่างไร

(๑๑) ในระหว่างที่ยังไม่มีการดำเนินการเปลี่ยนชื่อกรรมสิทธิ์ ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินให้แก่ส่วนราชการอื่น หากมีความจำเป็นที่กระทรวงการคลังจะต้องดำเนินการคือ

<sup>๑</sup> เก็บเมื่อมีการออกโฉนดให้แก่ที่ดินที่ส่วนราชการใช้จนประมาณชื่อมาเพื่อใช้ในราชการจะระบุในโฉนดว่า เป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงการคลัง (เพื่อประโยชน์ของกระทรวง ทบวงกรม . . . ที่ใกล้เคียงประมาณ)

<sup>๒</sup> เรื่องที่ดินของทางราชการที่อยู่ในท่าเลการค้าเคยมีมติคณะรัฐมนตรีไว้เมื่อ พ. ศ. ๒๔๘๕ ให้กระทรวงการคลังจัดการ

ก่อสร้าง ไม่ว่าในฐานะเป็นโจทก์หรือจำเลย กระทรวงการคลังจะต้องระงับดำเนินการใด ๆ ทั้งสิ้น ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป ในเมื่อกระทรวงการคลังไม่มีอำนาจหน้าที่ตามได้มีการวินิจฉัยไว้ จะเป็นการสมควรเพียงใดและเรื่องที่ได้ส่งกรมอัยการไปพิจารณา รวมทั้งที่อยู่ในระหว่างพิจารณาของศาลต่าง ๆ อยู่ จะให้ขอระงับไว้หรือประการใด

(๑๒) ในการดำเนินการควบคุมสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น นอกเหนือไปจากที่ดิน ยังมีอาคารสถานที่ของราชการรวมอยู่ด้วย กระทรวงการคลังได้ควบคุมการใช้จ่ายประโยชน์การแลกเปลี่ยนที่ดินกับเอกชนเพื่อประโยชน์ของราชการเพื่อประโยชน์แก่การผังเมือง การโอนประโยชน์ราชการและการอนุญาตให้หรือถอนอาคารสิ่งปลูกสร้าง โดยให้มูลวิสัยนั้นขายเป็นรายได้นำส่งคลัง เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ดังกล่าวแล้ว กระทรวงการคลังไม่ต้องควบคุมอาคารสิ่งปลูกสร้างของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ด้วยทั้งสิ้น ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไปหรือประการใด และถ้าเป็นอาคารสิ่งปลูกสร้างของกระทรวงต่าง ๆ โดยที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินมีชื่อกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ ก็ให้โอนให้แก่กระทรวงอื่น และให้อยู่ในการพิจารณาอนุมัติของแต่ละกระทรวงนั่นเอง รวมทั้งการสั่งจำหน่ายจะเป็นการสมควรหรือไม่

(๑๓) ในขณะนี้ กระทรวงการคลังกำลังเร่งรัดสำรวจที่ดินที่เป็นทรัพย์สินของรัฐบาลให้เป็นหลักฐานมั่นคง เพราะแต่เดิมมาที่ดินของรัฐบาลกระจัดกระจายยังขาดหลักฐานทางทะเบียนก็มี มีทะเบียนแล้วแต่ขาดหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินก็มี เมื่อมีใ้ออำนาจหน้าที่ จะทำให้กระทรวงการคลังเร่งรัดการสำรวจที่ดินหรือทรัพย์สินดังกล่าว และให้เป็นหน้าที่ของแต่ละกระทรวงที่ครอบครองที่ดินนั้นเอง ไม่ว่ากระทรวงนั้นจะมีที่ดินเพียงแปลงเดียวหรือไม่ก็ตาม และถ้าทุกกระทรวงจะมีร่าง เช่นนั้นออกไปเร่งรัดสำรวจที่ดินของตนในจังหวัดต่าง ๆ ซึ่งอาจเป็นที่ดินติดกัน จะไม่เป็นการทำงานซ้ำกันหรืออย่างไร

(๑๔) เมื่อที่ดินและอาคารสิ่งปลูกสร้างของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และมีชื่อของกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ ต้องถูกโอนกรรมสิทธิ์แล้ว ต่อไปหากกระทรวง ทบวง กรมใด ประสงค์จะซื้อที่ดินเพิ่มเติม แต่เป็นที่ดินของอีกกระทรวงหนึ่ง เพราะอยู่ติดกัน จะต้องขออนุมัติที่ดินหรืออาคารไปยังกระทรวงที่มีชื่อเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์และจะต้องแบ่งแยกโฉนดใหม่หรือไม่

(๑๕) ที่ดินประเภททรัพย์สินธรรมดาของกระทรวงการคลัง ถ้าหากมีส่วนราชการอื่นขอใช้ในราชการ จะมีผลให้เปลี่ยนที่ดินนั้นเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ต้องเปลี่ยน



ชื่อผู้ถือกรรมสิทธิ์เป็นของกระทรวงอื่นหรือไม่ กับถ้าต่อมากกระทรวงนั้นเลิกใช้ในราชการ จะให้กลับมาเป็นของกระทรวงการคลังอีกหรือไม่

(๑๖) ที่ดินที่เป็นทรัพย์สินธรรมดาที่กระทรวงการคลัง จัดประโยชน์อยู่บางส่วน ไม่หมดทั้งแปลง ต่อมากกระทรวงอื่นขอใช้ที่ดินในราชการ กระทรวงนั้นจะเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรืออย่างไร และถ้ามีส่วนราชการหลายกระทรวงใช้ราชการจะปฏิบัติอย่างไร ถ้าที่ดินนั้นให้เข้าบางส่วนกระทรวงอื่นไม่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดผลประโยชน์จะให้ปฏิบัติอย่างไร ในเมื่อแปลงที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินใช้ทั้งราชการและมีที่กระทรวงการคลัง เป็นคู่สัญญาเช่า อีกประการหนึ่ง ถ้าที่ดินนั้นมีสัญญาเช่าระยะยาวได้จดทะเบียนสัญญาเช่าอยู่ และสัญญาเช่านั้นยังไม่สิ้นอายุ จะให้กระทรวงการคลังปฏิบัติอย่างไร และถ้ามีค่าใช้จ่ายในการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะพึงปฏิบัติอย่างไร

(๑๗) ถ้าที่ดินที่เป็นทรัพย์สินธรรมดาด้วยการซื้อมาโดยเงินงบประมาณหรือโดยเหตุอื่น เช่น หุงเพชรศักดิ์ จังหวัดชัยนาท หรือที่บ้านบางพูน จังหวัดปทุมธานี ซึ่งตกเป็นของกระทรวงการคลังตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีอำนาจตามมาตรา ๑๗ แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร มีส่วนราชการหลายกระทรวงขอใช้ราชการไปแล้ว และบางส่วน ของที่ดินกระทรวงการคลังให้เอกชนเช่า เพราะเป็นที่นาบ้าง เป็นโรงสีบ้าง จะให้กระทรวงการคลังและกระทรวงต่าง ๆ ปฏิบัติอย่างไร เช่นจะให้แบ่งที่ดินออกเป็นโฉนด ๆ ตามส่วนที่ใช้ประโยชน์เพราะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือคงให้เป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน เพราะให้เช่าหรืออย่างไร ส่วนที่ใช้ราชการไปแล้วมีกระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงสาธารณสุข ส่วนกิจการเร่งรัดพัฒนาชนบท และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมชลประทาน) เป็นต้น

อนึ่ง ที่ผู้เขียนได้ยกข้อมูขี้หวำต่าง ๆ มาเป็นข้อ ๆ โดยคัดลอกมาจากคำชี้แจง ประกอบร่างพระราชบัญญัติจัดระเบียบที่ราชพัสดุ ๒๕... ก็เพื่อจะได้ทราบถึงความเกี่ยวข้องกับที่ดินของกระทรวงการคลังในครั้งก่อน ตลอดจนถึงความสับสนที่เกิดจากการวินิจฉัยว่ากระทรวงการคลังไม่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับทรัพย์สินของแผ่นดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งเป็นเหตุผลของกระทรวงการคลังในการขอลงกฎหมายเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ เพื่อให้กระทรวงการคลังมีอำนาจจัดการในอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามเดิม

อย่างไรก็ตาม เมื่อสภาพบริหารคณะปฏิวัติได้ลงมติว่า กระทรวงการคลังไม่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน กระทรวงการคลังก็



ได้มีหนังสือเวียนให้จังหวัดต่าง ๆ ดำเนินการเกี่ยวกับสิ่งห้ามหรือห้ามอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ดังนี้

(๑) ให้แยกที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินบริเวณที่ไร่ราชการในสังกัดของกระทรวงการคลังในจังหวัดออก เพื่อให้อยู่ในอำนาจของกระทรวงการคลัง

(๒) แยกที่ดินที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินประเภทกรรมค้ำให้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการคลัง ที่ดินที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนี้ ได้แก่ที่ดินดังต่อไปนี้ เช่น เป็นที่สวน ที่นา ที่อยู่อาศัย หรือที่ปลูกสร้างบ้านพัก (ซึ่งกรมอัยการและคณะกรรมการกฤษฎีกาได้วินิจฉัยว่า บ้านพักครูไม่ใช่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน) และมีได้เป็นที่ตั้งของรัฐบาลด้วย เขตต่าง ๆ (มีผู้ยกให้รัฐบาล ตกเป็นของรัฐ โดยมีกฎหมายหรือโดยผลของกฎหมาย หรือรัฐบาลโดยกระทรวง ทบวง กรมซื้อมา) ดังนั้น ถ้าที่ดินแปลงใดที่มีทะเบียนราชพัสดุหรือมีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินว่า เป็นที่ดินที่อยู่ในประเภทดังกล่าว ที่ดินนั้นยังอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการคลัง

ส่วนกระทรวงมหาดไทย ในฐานะผู้รักษาการตามประมวลกฎหมายที่ดินที่จะจัดการให้เป็นไปตามบทบัญญัติตามกฎหมายที่ดิน อันเกี่ยวกับที่ดินทั้งหลายที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ก็ได้มีหนังสือกระทรวงมหาดไทยแจ้งให้ผู้ว่าราชการนครหลวงกรุงเทพธนบุรี ผู้ว่าราชการจังหวัดต่าง ๆ และนายกเทศมนตรีเทศบาลนครหลวงว่า

โดยที่เทศบาลและสุขาภิบาลเกี่ยวข้องกับที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่อย่างมาก กล่าวคือ ก่อนที่จะยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลหรือสุขาภิบาล ที่ดินบางแห่งอาจเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือเป็นที่ที่อยู่ในความควบคุมดูแลของกระทรวงมหาดไทย แลวมอบให้เทศบาลหรือสุขาภิบาลมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกัน และต่อมากระทรวงการคลังได้นำขึ้นทะเบียนราชพัสดุไว้ทั้งสิ้น หรือบริเวณใดที่ยังมิได้นำขึ้นทะเบียนราชพัสดุไว้ เมื่อเทศบาล หรือสุขาภิบาลจะไต่ประ โยชน์ในที่ดินดังกล่าว กระทรวงการคลังก็ให้เขาจัดประโยชน์และเกี่ยวข้องด้วย โดยอาจว่าเป็นที่ราชพัสดุ ดังนั้น ในการที่จะไต่ประโยชน์ในที่ดินประเภทนี้ เทศบาลและสุขาภิบาลจะดำเนินการไม่ได้ในฐานะเพียงผู้เช่าที่ราชพัสดุ

หนังสือกระทรวงการคลังควมมาที่ กก ๐๔๐๓/ว ๑๕๓๐๗ ลงวันที่ ๑๔

พฤษภาคม ๒๕๑๕

จากกระทรวงการคลังเท่านั้น จนถึงปฏิบัติกันมาโดยยอมรับว่า กระทรวงการคลังมีอำนาจ  
หน้าที่ดูแลรักษาและจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินเหล่านั้น โดยไม่คำนึงถึงที่มาของประเภทที่ดิน  
ว่าเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินมาก่อนหรือไม่ ที่ดินดังกล่าวนี้ในปัจจุบันมีอาทิ เช่น

- (๑) เทศบาลหรือสุขาภิบาลเช่าจากกระทรวงการคลังเพื่อปลูกสร้างอาคารแล้วยก  
กรรมสิทธิ์ในสิ่งปลูกสร้างให้กับกระทรวงการคลัง เทศบาล หรือสุขาภิบาลเช่าอาคารนั้น  
หรือให้อื่นเช่าช่วง
- (๒) เทศบาลหรือสุขาภิบาลเช่าจากกระทรวงการคลังเพื่อปลูกสร้างอาคารกรรมสิทธิ์  
ในสิ่งปลูกสร้างยังคงเป็นของเทศบาลหรือสุขาภิบาลอยู่ แต่เทศบาลหรือสุขาภิบาลต้องเสีย  
ค่าเช่าที่ดิน
- (๓) เทศบาลหรือสุขาภิบาลเช่าจากกระทรวงการคลัง แล้วให้อีกชนลงทุนปลูกสร้าง  
อาคารยกกรรมสิทธิ์ให้กระทรวงการคลังทันทีที่ปลูกสร้างเสร็จ เทศบาลหรือสุขาภิบาลได้รับ  
ประโยชน์จากการจัดหาบุคคลมาเช่าในระยะเวลาที่กำหนด เมื่อครบกำหนดแล้วเทศบาล  
หรือสุขาภิบาลไม่มีสิทธิเกี่ยวข้องอีก
- (๔) ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่อยู่ในเขตเทศบาลหรือสุขาภิบาล ซึ่งกระทรวง  
การคลังขึ้นทะเบียนราชพัสดุไว้ แต่มิได้ไว้ในราชการของกระทรวงการคลังโดยเฉพาะ  
ปล่อยให้ว่างไวยังไม่มีสิ่งปลูกสร้าง
- (๕) ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่อยู่ในเขตเทศบาลหรือสุขาภิบาล ซึ่งกระทรวง  
การคลังขึ้นทะเบียนราชพัสดุไว้แล้วให้อีกชนหรือส่วนราชการเช่า โดยสิ่งปลูกสร้างคง  
เป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงการคลัง หรือยังคงเป็นกรรมสิทธิ์ของส่วนราชการนั้นอยู่ หรือ  
ให้ส่วนราชการอื่นใช้โดยไม่เสียค่าเช่า

ฉะนั้น เมื่อใดที่มีมติของสภามหาดไทยว่าที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน  
รวมทั้งสิ่งปลูกสร้างบนที่ดินซึ่งกระทรวงการคลังยังถือกรรมสิทธิ์อยู่ในปัจจุบันนั้น ยกมรดกมา  
อยู่ในอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและจัดหาผลประโยชน์ของเทศบาลหรือสุขาภิบาลแล้วแต่กรณี  
นับแต่ใช้พระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๐๖ เป็นต้นมา กระทรวง  
การคลังไม่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและจัดหาผลประโยชน์อีกต่อไป จึงขอให้ตั้งเทศบาลและ  
สุขาภิบาลดำเนินการสำรวจตรวจสอบว่ามีที่ดินและที่ดินพร้อมด้วยสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวอยู่  
ในเขตเทศบาลหรือสุขาภิบาลทั้งหมดเป็นจำนวนเท่าใด โดยแยกเป็นประเภทที่ดินและอาคาร  
ตามบัญชีสำรวจซึ่งส่งมาพร้อมนี้ แล้วให้เทศบาลหรือสุขาภิบาลดำเนินการขออนุญาตที่ดินและที่  
ดินพร้อมด้วยสิ่งปลูกสร้างออกจากทะเบียนราชพัสดุของกระทรวงการคลัง มาอยู่ในอำนาจ  
หน้าที่ของเทศบาลหรือสุขาภิบาลต่อไป

จะเห็นว่า ผลของมติสภาบริหารคณะปฏิวัติจึงกล่าวให้อำนาจและหน้าที่ของ  
กระทรวงการคลังเปลี่ยนแปลงไป ทั้งมีผลให้หลักเกณฑ์หรือกฎหมายเกี่ยวกับที่ราชพัสดุเปลี่ยน  
ไปด้วย กล่าวคือ ความหมายของ "ที่ราชพัสดุ" ซึ่งเดิมเคยหมายถึงที่ดิน ที่ติดของหลวง ที่  
ที่ดินที่รัฐบาลปกครองไว้ราชการอยู่ หรือสงวนไว้ราชการ ฯลฯ ล้วนอยู่ด้อยลงเหลือเพียง  
ทรัพย์สินของแผ่นดินประเภทธรรมดา ไม่รวมถึงสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่กระทรวง ทบวง  
กรมอื่นครอบครองดูแลเหมือนแต่ครั้งก่อน ซึ่งความสับสนต่าง ๆ เหล่านี้ก่อให้เกิดความไม่  
เข้าใจและข้อโต้แย้งระหว่างกระทรวงการคลังกับกระทรวงมหาดไทย ในเรื่องการปกครอง  
ดูแลที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตลอดจนการหาผลประโยชน์และรายได้ในที่ดินดังกล่าว  
และแม้บัดนี้จะได้มีพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ ขึ้นใจบังคับแล้วก็ตาม แต่ปัญหา  
ในทางบริหารก็ยังคงเกิดขึ้นอยู่เสมอ เพราะผู้บริหารไม่ยอมรับข้อยุติในบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าว

#### ๑.๕ พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔

ข้อเท็จจริงหลายประการดังกล่าวข้างต้น นับว่าเป็นข้อขัดข้องในการบังคับใช้  
กฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับการปกครองและจัดประโยชน์ที่ดินสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุเป็นอัน  
มาก เกิดปัญหาโต้แย้งสิทธิเกี่ยวกับอำนาจการดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน  
กับส่วนราชการต่าง ๆ เช่น เทศบาล สุขาภิบาล ตลอดจนหน่วยงานอื่น ที่มีหน้าที่ดูแล  
ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะที่ได้ให้อำนาจไว้ กระทรวง  
การคลังไม่อาจควบคุมได้ต่อไป ที่ดินหลวงหรือที่ราชพัสดุจึงกระจุกกระจายอยู่ตามกระทรวง  
ทบวง กรมต่าง ๆ เหมือนเช่นที่เคยเป็นมา ประกอบกับคำวินิจฉัยของสภาคณะปฏิวัติในเรื่อง  
อำนาจและหน้าที่ของกระทรวงการคลัง เกี่ยวกับที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินก็ไม่ได้ชี้ชัดจากว่า  
เมื่อกระทรวงการคลังไม่มีอำนาจและหน้าที่ดูแล คำเป็นกิจการเกี่ยวกับสาธารณสมบัติของ  
แผ่นดินแล้ว ส่วนราชการใดจะเป็นผู้ดูแล ทั้งนี้ เมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการของ  
ส่วนราชการ กระทรวง ทบวง กรม ในที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน กระทรวงการคลังก็คง  
พิจารณาเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาเป็นเรื่อง ๆ ไป เช่น เรื่องการดำเนินการคดีที่เกี่ยวข้องกับ  
ที่ราชพัสดุ การรื้อถอนอาคารสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุ เป็นต้น จึงเป็นการเพิ่มงานและภาระที่  
ไม่จำเป็นแก่คณะรัฐมนตรี ซึ่งในเวลาต่อมากระทรวงการคลังได้พยายามเสนอขอให้คณะ  
รัฐมนตรีพิจารณาทบทวนและสั่งการว่า



(๑) ให้กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ นำที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของรัฐบาล ขึ้นทะเบียนราชพัสดุที่กระทรวงการคลัง

(๒) ขอแก้ไขพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ในเรื่องอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการคลัง โดยตัดคำว่า "นอกจากสาธารณสมบัติของแผ่นดิน" ออกแล้ว แก้เป็น "หรือทรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ" โดยอาศัยความตามบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔

แต่สภาพบริหารคณะปฏิวัติได้พิจารณาและมีมติแจ้งกระทรวงการคลังว่า การที่จะให้กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ นำที่ดินสิ่งปลูกสร้างของรัฐบาลมาขึ้นทะเบียนราชพัสดุของกระทรวงการคลังหรือไม่เพียงใดก็ดี การที่จะแก้ไขกฎหมายเรื่องอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการคลัง ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๐๖ มาตรา ๘ ให้เป็นประการอื่นหรือไม่ก็ดี เป็นนโยบายของรัฐ ย่อมต้องแล้วแต่รัฐบาลจะเห็นสมควรประการใด ซึ่งในชั้นนี้เห็นควรให้ระงับไว้ก่อน

จนกระทั่งในเวลาต่อมา เมื่อวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๔ จึงได้ตราพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔<sup>๒</sup> ขึ้นเพื่อใช้บังคับแก่ที่ราชพัสดุทั้งปวง อันได้แก่ทรัพย์สินของแผ่นดินประเภทกรรมตาและสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ทั้งนี้ตั้งแต่วันที่ ๖ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๑๔ เป็นต้นไป โดยให้เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติดังกล่าวว่า "เนื่องจากปัจจุบันนี้ไม่มีกฎหมายว่าด้วยการปกครองดูแลรักษาที่ราชพัสดุให้เป็นไปโดยมีระเบียบและหลักเกณฑ์แน่นอน ทำให้เกิดปัญหายุ่งยากในทางปฏิบัติหลายประการ สมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบที่ราชพัสดุขึ้นโดยเฉพาะ โดยให้กระทรวงการคลังมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการนี้เพื่อเป็นการประหยัดและจัดปัญหางานซ้ำและซ้อนกัน"

เมื่อได้มีกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ ให้กระทรวงการคลังมีอำนาจหน้าที่ในการปกครองดูแลและบำรุงรักษา รวมทั้งจัดหาประโยชน์และทำนิติกรรมเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ จึงได้ตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๑๖ ลงวันที่ ๒๘ กันยายน

<sup>๑</sup> หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ สร ๐๔๐๓/๘๓ ลงวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๑๔

<sup>๒</sup> ราชกิจจานุเบกษาฉบับพิเศษ ๘๒ (๕ มีนาคม ๒๕๑๔) : ๑ - ๖

๒๕๑๕ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ.๒๕๑๔ เกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของกระทรวงการคลังเสียใหม่ว่า

มาตรา ๓ โยกเลิกความในข้อ ๕ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๑๖ ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๑๕ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

ข้อ ๕ "กระทรวงการคลังมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเงินแผ่นดิน ภาษีอากร การรักษากรุณ กิจการเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ กิจการอันกฎหมายบัญญัติให้เป็นการผูกขาดของรัฐ กิจการหารายได้ซึ่งรัฐมีอำนาจดำเนินการได้แต่ผู้เดียวตามกฎหมาย และไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรมอื่น และกิจการซึ่งจะเป็นสัญญาผูกพันต่อเมื่อรัฐบาลได้ให้อำนาจหรือให้สัตยาบัน รวมทั้งการกำกับดูแลหนี้ของส่วนราชการขององค์การของรัฐ สถาบันการเงิน และรัฐวิสาหกิจ"

เป็นที่น่าสังเกตว่า ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๔ นั้น มีการอภิปรายในสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพียง ๒ ครั้ง<sup>๑</sup> และใช้ระยะเวลาอภิปรายที่น้อยมาก ทั้งตัวบทบัญญัติในกฎหมายดังกล่าวเสนอไว้เพียงไม่กี่มาตรา ซึ่งผู้เขียนได้ทราบจากข้อเขียนของอดีตรองอธิบดีกรมธนารักษ์<sup>๒</sup> ว่า เป็นเหตุจำเป็นที่จะต้องเร่งรีบให้มีการตราพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ โดยมีเหตุ ๒ ประการ ประการแรกคือ กรณีที่ได้มีมติสภาบริหารคณะปฏิวัติออกมาเมื่อวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๑๔ ว่า กระทรวงการคลังไม่มีอำนาจหน้าที่ในที่ดินราชพัสดุส่วนที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน นอกจากจะเป็นที่ของส่วนราชการสังกัดกระทรวงการคลังเท่านั้น ประการที่สองคือ มีกรมหนึ่งได้ขอแบ่งส่วนราชการใหม่ โดยอาจจะมีความประสงค์ที่จะโอนงานของกองรักษาที่ดินหลวงไปอยู่ในสังกัด<sup>๓</sup> ทั่ว พระราชบัญญัติที่

<sup>๑</sup> การประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๑๔ ครั้งที่ ๒๔/๒๕๑๔ และที่ ๓๒/๒๕๑๔

<sup>๒</sup> นายศักดิ์ รัตนศาสตร์ รองอธิบดีกรมธนารักษ์ เริ่มรับราชการในกรมธนารักษ์ มาตั้งแต่ ๒ ตุลาคม ๒๕๐๗ ในตำแหน่งหัวหน้ากองรักษาที่ดินหลวง และดำรงตำแหน่งรองอธิบดีจนเกษียณอายุราชการ ในวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๒๓ เป็นบุคคลหนึ่งที่มีความรอบรู้เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ และมีความสำคัญต่อการออกพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๔

<sup>๓</sup> ศักดิ์ รัตนศาสตร์, บันทึกความจำ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์พิมพ์ที่กษา,

ราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๑๔ นี้ มีเพียง ๑๒ มาตรา ส่วนรายละเอียดในหลักเกณฑ์และวิธีการพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้ออกเป็นกฎกระทรวง ทั้งนี้เพื่อความสะดวกในการแก้ไขเปลี่ยนแปลง ซึ่งผู้เขียนจะกล่าวโดยละเอียดต่อไป

### ๑.๕.๑ สาระสำคัญของพระราชบัญญัติที่ราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๑๔

เกิมนั้นพระราชบัญญัติที่ราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๑๔ ได้ใช้ชื่อในต้นร่างพระราชบัญญัติว่า "พระราชบัญญัติจัดระเบียบที่ราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๕..." โดยเหตุผลเพราะประสงค์จะเปลี่ยนแบบคำที่ใช้ในพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ ซึ่งมีการดำเนินงานคล้ายคลึงกัน แต่เมื่อร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาในวาระที่ ๑ ก็มีการเสนอให้ตัดคำว่า "จัดระเบียบ" ออกเสีย ด้วยเหตุผลว่าถ้าจะ "จัดระเบียบ" แล้ว กระทรวงการคลังก็ไม่ต้องการเป็นพระราชบัญญัติ เพราะการจัดระเบียบเป็นเรื่องภายในของกระทรวงการคลัง ไม่ใช่เรื่องที่จะไข่มังคัมแก่กระทรวงอื่นอันจะต้องการเป็นกฎหมาย แต่ผู้เขียนเห็นว่าแม้ร่างพระราชบัญญัตินี้จะถูกตัดคำว่า "จัดระเบียบ" ออกเสียแล้วก็ตาม ลักษณะของพระราชบัญญัติที่ราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๑๔ ก็มีรูปแบบในทางจัดระเบียบที่ใช้กับกระทรวง ทบวงกรมอื่น ๆ เป็นการทั่วไปนั่นเอง ถึงจะสังเกตได้จากเหตุผลของการตราพระราชบัญญัติที่ราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๑๔ ที่ว่า "เนื่องจากปัจจุบันนี้ไม่มีกฎหมายว่าด้วยการปกครองดูแลรักษาที่ราชทัณฑ์ ให้เป็นไปโดยมีระเบียบและหลักเกณฑ์แน่นอน ทำให้เกิดปัญหายุ่งยากในทางปฏิบัติหลายประการ สมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบที่ราชทัณฑ์ขึ้นโดยเฉพาะ" โดยพระราชบัญญัติที่ราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๑๔ มีสาระสำคัญ แยกออกได้ดังนี้

#### ๑. การกำหนดความหมายของที่ราชทัณฑ์

พระราชบัญญัติที่ราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๑๔ ได้บัญญัติความหมายของที่ราชทัณฑ์โดยให้คำจำกัดความไว้ว่า

มาตรา ๔ "ที่ราชทัณฑ์" หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของ

<sup>๑</sup> สลัก รักษาสัตว์, "พ.ร.บ.ที่ราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๑๔," วารสารชนนารักษ์ ๓ (พฤษภาคม - มิถุนายน) ๒๕๒๓ : ๓๓



แผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองไซหรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองไซรวมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายคดิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ"

จะเห็นได้ว่า กฎหมายเกี่ยวกับที่ราชพัสดุมักมีการเปลี่ยนแปลงและมีความยุ่งยากซับซ้อนขึ้นตามลำดับ จนอาจเรียกได้ว่าเป็นกฎหมายครอบจักรวาล เพราะดูเหมือนว่าจะเกี่ยวข้องกับที่ดินประเภทอื่น ๆ ไปทั้งหมด จากเดิมในสมัยที่มีกรมราชพัสดุ และพระราชบัญญัติกรมราชพัสดุ รศ.๑๐๘ บัญญัติให้ "ที่ดินที่ตกของหลวง" เป็นหน้าที่กรมราชพัสดุจัดการ (มาตรา ๕) ก็มีได้ให้ความหมายของที่ดินของหลวงไว้ว่ามีขอบเขตเพียงใดและอย่างไรให้ชัดแจ้ง ครั้นถึงสมัยที่มีระเบียบปกครองและจัดประโยชน์ที่ดินสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุ พ.ศ.๒๔๗๗ ก็กล่าวแต่เพียงว่าที่ดินประเภทใดที่กองนำส่งขึ้นทะเบียนราชพัสดุ ที่ดินใดบ้างที่ไม่ต้องนำขึ้นทะเบียน รวมทั้งการขึ้นทะเบียนสิ่งปลูกสร้างราชการในที่ดินของรัฐบาดและของเอกชน

ในครั้งนั้นต่อมา เมื่อมีระเบียบปกครองและจัดประโยชน์ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุ พ.ศ.๒๔๘๔ จึงเริ่มกำหนดให้คำจำกัดความของที่ดินราชพัสดุในระเบียบนั้นว่า

ข้อ ๓ คำว่า "ที่ดินราชพัสดุ" หมายความว่า

(๑) ที่ดินซึ่งรัฐบาลปกครองใช้ราชการอยู่หรือสงวนไว้ใช้ราชการภายนอกและรัฐบาลได้เข้าปกครองและจัดประโยชน์แล้ว นอกจากที่ดินในความปกครองของกรมรถไฟ ทางหลวงในความปกครองของกรมโยธาเทศบาล และทรัพย์สินของจังหวัดตามนิยมติของคณะรัฐมนตรี

(๒) ที่สาธารณประโยชน์เล็กใช้ เช่น คู คลอง ถนน ทางหลวงค่าง ๆ ซึ่งไม่ใช่เพื่อการสาธารณประโยชน์"

ซึ่งระเบียบดังกล่าวก็เป็นการใช้คำจำกัดความของคำว่า "ที่ดินราชพัสดุ" หากใช้ "ที่ราชพัสดุ" ดังเช่นที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๔๖๘ ถึง

ที่บัญญัติไว้ในปัจจุบันซึ่งมีความหมายกว้างกว่า โดยรวมทั้งที่ดินและอาคารสิ่งก่อสร้างไว้ในคำเดียวกัน นอกจากนั้นในการบัญญัติคำจำกัดความ "ที่ราชพัสดุ" ตามพระราชบัญญัตินี้ ก็ยึดหลักเกณฑ์และด้อยค่าในบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๔ ว่าด้วยทรัพย์สิน มาตรา ๑๓๐๔ ทั้งสิ้น เพื่อที่จะไต่ถามต่อความเข้าใจและสะดวกต่อการศึกษา ค้นคว้าหาหลักเกณฑ์หรือทฤษฎีกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนี้ มาปรับใช้ในฐานะเป็นกฎหมายทั่วไปเท่าที่ไม่ขัดกับบทบัญญัติหรือเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘

เป็นที่น่าสังเกตว่า ในวรรคสองของมาตรา ๔ ได้บัญญัติข้อยกเว้น "ที่ราชพัสดุ" ไว้เพียงว่า "อสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น" ไม่เป็นที่ราชพัสดุ ทั้งนี้ คงเป็นเพราะก่อนมีพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ไซ้บังคับ ก็เกิดความสงสัยและมีปัญหาโต้แย้งกันเสมอ เพราะองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นราชการเหมือนกัน โดยเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้ชัดเจนเช่นนี้ จึงทำให้ปัญหาต่าง ๆ ในปัจจุบันลดน้อยลงบ้าง สำหรับรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลนั้น เนื่องจากรัฐวิสาหกิจเป็นการดำเนินการที่รัฐสนับสนุนทั้งในด้านการลงทุนและโครงการ โดยมีกฎหมายควบคุมอยู่แล้ว ฉะนั้น เพื่อขจัดข้อสงสัยเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่ใช้ในการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคล เพื่อความคล่องตัวในการดำเนินการ จึงได้บัญญัติยกเว้นไว้ ซึ่งเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ขององค์การปกครองท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคล ที่เป็นข้อยกเว้นนี้ ยังมีข้อปัญหาต่าง ๆ ที่น่าศึกษาและทำความเข้าใจอีกหลายประการ ซึ่งผู้เขียนจะได้อธิบายต่อไป โปรดดูรายละเอียดในบทที่ ๓ ว่าด้วยข้อยกเว้นของที่ราชพัสดุ

แต่อย่างไรก็ตาม มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัตินี้คงเพียงพอให้คำจำกัดความในความหมายของที่ราชพัสดุไว้ว่าหมายถึงทรัพย์สินของแผ่นดินประเภทใดเท่านั้น ส่วนกรณีจะต้องตกอยู่ภายใต้บทบังคับแห่งบทบัญญัตินี้ หรือบทกฎหมายอื่นประการใด ก็ต้องนำไปพิจารณาประกอบกับกฎหมายอื่น ๆ นั้นด้วย เช่น อาจตกอยู่ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือกฎหมายป่าไม้ กฎหมายเกี่ยวกับโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติด้วย เป็นต้น

๒. บ่อเกิดหรือแหล่งที่มาของพระราชพัสดุและการถือกรรมสิทธิ์

พระราชบัญญัติพระราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ บัญญัติถึงบ่อเกิดหรือแหล่งที่มาของพระราชพัสดุว่าอาจเกิดขึ้นได้หลายทาง โดยมาตรา ๕ วรรคสอง บัญญัติว่า "บรรดาพระราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรมใดได้มาโดยการเวนคืนหรือโดยการแลกเปลี่ยนหรือโดยประการอื่น ให้กระทรวงการคลังเข้าถือกรรมสิทธิ์ในพระราชพัสดุนั้น ทั้งนี้ยกเว้นที่ดินที่ได้มาโดยการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม" ดังนั้น จากถ้อยคำที่บัญญัติว่า "หรือโดยประการอื่น" จึงทำให้เห็นได้ว่า "พระราชพัสดุ" ตามพระราชบัญญัตินี้มีที่มาหลายทาง ทั้งโดยผลของกฎหมายและโดยทางนิติกรรม เป็นต้นว่า โดยการออกกฎหมายส่งมอบหมาย โดยการเวนคืน เป็นทั้งออกหรือส่วนควบของพระราชพัสดุ การยึดทรัพย์สินของบุคคลโดยอาศัยคำพิพากษาของศาลหรือโดยคำสั่งของฝ่ายบริหารให้ลดহারิมทรัพย์ของบุคคลใดตกเป็นของรัฐ โดยการซื้อขาย แลกเปลี่ยน หรือรับยกให้จากเอกชน เป็นต้น นอกจากนี้ บ่อเกิดหรือแหล่งที่มาของพระราชพัสดุนั้นก็ปรากฏในบทบัญญัติมาตรา ๑๑ ด้วย

มีข้อน่าสังเกตว่า ทรัพย์สินของแผ่นดินประเภท "พระราชพัสดุ" นั้น พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดเรื่องกรรมสิทธิ์ไว้ด้วยอย่างชัดเจน ดังที่บัญญัติในมาตรา ๕ ว่า "ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในพระราชพัสดุ" ดังนั้น จึงแตกต่างไปจากทรัพย์สินของแผ่นดินประเภทอื่นดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น มาตรา ๑๓๐๔ (๑) ที่รกรางว่างเปล่า ไร่ ไร่ หรือมาตรา ๑๓๐๔ (๒) ที่สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ซึ่งไม่มีบทบัญญัติกฎหมายใดบัญญัติถึงเรื่องกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเหล่านี้ เพราะคงเป็นที่เข้าใจโดยทั่วไปตามทฤษฎีการถือครองที่ดิน ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินที่ว่า "ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือว่าเป็นของรัฐ" ซึ่งความแตกต่างกันในหลักกฎหมายเรื่องกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของแผ่นดินเหล่านี้ ทำให้เกิดผลทางกฎหมายที่แตกต่างกัน และนอกจากนั้นความหมายเรื่อง

๑ มาตรา ๑๑ บรรดาพระราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรมใดได้มาโดยกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หรือโดยการแลกเปลี่ยนกรรมสิทธิ์กับเอกชน หรือโดยประการอื่น ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้มีบังคับ ให้โอนมาเป็นของกระทรวงการคลัง



" กรรมสิทธิ์ " ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๔ จะมีความหมายเพียงใด จะหมายถึงเฉพาะหนังสือสำคัญที่แสดงกรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือไม่ ซึ่งผู้เขียนจะได้วิเคราะห์และกล่าวต่อไปในบทที่ ๔ ว่าด้วยหลักกฎหมายที่ใช้บังคับกับอสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน

### ๓. การบริหารงานที่ราชพัสดุ

ในการบริหารงานที่ราชพัสดุนี้ พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๔ ได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการชั้นคณะหนึ่งทำการพิจารณา กำหนดคนโยมบาย หลักเกณฑ์และวิธีการปกครองดูแลบำรุงรักษา ไร่และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุไว้ โดยกำหนดตำแหน่งบุคคลที่จะเข้าร่วมเป็นกรรมการดังกล่าว จากหน่วยงานในส่วนราชการต่าง ๆ นอกเหนือจากในสังกัดของกระทรวงการคลังด้วย ตลอดจนบัญญัติถึงวิธีการกำหนดคนโยมบายหรือหลักเกณฑ์ของคณะกรรมการไว้ด้วย ดังบัญญัติว่า

มาตรา ๖ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า "คณะกรรมการที่ราชพัสดุ" ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธาน ปลัดกระทรวงการคลังเป็นรองประธาน ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม อธิบดีกรมที่ดิน ผู้อำนวยการสำนักผังเมือง เป็นกรรมการ อธิบดีกรมธนารักษ์เป็นกรรมการและเลขานุการ และผู้อำนวยการกองรักษาที่หลวง กรมธนารักษ์เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

ให้คณะกรรมการมีหน้าที่ในการกำหนดคนโยมบาย หลักเกณฑ์และวิธีการในการปกครองดูแล บำรุงรักษา ไร่และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ

หลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด ให้ตราเป็นกฎกระทรวง

มีข้อน่าสังเกตว่าเนื่องจากมีการตราพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมธนารักษ์ พ.ศ.๒๕๒๑ ให้ยกเลิกกองรักษาที่หลวง โดยเพิ่มเติมเป็นกองที่ราชพัสดุ กองจัดประโยชน์ กองแบบแผนและก่อสร้าง และกองนิติการ ในทางปฏิบัติปัจจุบันนี้ ตำแหน่งผู้อำนวยการกองรักษาที่หลวงในคณะกรรมการที่ราชพัสดุ จึงเปลี่ยนเป็นผู้อำนวยการกอง กองที่ราชพัสดุ อื่นๆ หลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการที่ราชพัสดุกำหนด ออกบังคับใช้มาแล้วมีกฎกระทรวงฉบับต่าง ๆ จนถึงปัจจุบัน คือกฎกระทรวง พ.ศ.๒๕๑๔ กฎกระทรวงฉบับที่ ๒ (พ.ศ.๒๕๑๕) กฎกระทรวงฉบับที่ ๓ (พ.ศ.๒๕๒๑) กฎกระทรวงฉบับที่ ๔ (พ.ศ.๒๕๒๕) และกฎกระทรวง

ฉบับที่ ๕ (พ.ศ.๒๕๒๕) รวม ๕ ฉบับ นอกจากนั้นก็เป็นการวินิจฉัยปัญหาคานนโยบายที่ราชพัสดุ ตามอำนาจที่กำหนดไว้ ส่วนรายละเอียดเกี่ยวกับการบริหารที่ราชพัสดุนี้ ผู้เขียนจะไต่ถามโดยละเอียดในบทที่ ๕ ต่อไป

#### ๔. การจำหน่ายจ่ายโอนและการถอนสภาพที่ราชพัสดุ

พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๔ เป็นบทบัญญัติพิเศษเกี่ยวกับทรัพย์สินของแผ่นดิน ในขณะที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๕ และประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นบทบัญญัติทั่วไป ดังนั้น พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๔ จึงยอมยกเว้นกฎหมายที่ดิน และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในส่วนที่มีบัญญัติไว้โดยเฉพาะนี้แล้วด้วย โดยบัญญัติว่า

มาตรา ๔ "การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ เฉพาะที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ ส่วนการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุอื่น ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง. . ."

เป็นที่น่าสังเกตว่า การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัตินี้จะบัญญัติไว้สอดคล้องกับบทบัญญัติ มาตรา ๑๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งบัญญัติว่า "ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นจะโอนให้แก่กันได้ เว้นแต่ จะอาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา" ทั้งนี้ เพราะว่ที่ราชพัสดุประเภทนี้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินจึงควรกำหนดหลักเกณฑ์ไว้อย่างเดียวกัน ส่วนที่ราชพัสดุอื่น การโอนให้ เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งมีกฎกระทรวงประกาศไว้แล้ว คือกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ.๒๕๑๕) กฎกระทรวงฉบับที่ ๓ (พ.ศ.๒๕๒๑) และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ.๒๕๒๕)

สำหรับเรื่องการถอนสภาพที่ราชพัสดุที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือการถอนการหวงห้ามที่ดินราชพัสดุ ที่ทางราชการหวงห้ามไว้หรือไม่ประสงค์จะหวงห้ามอีกต่อไป มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ บัญญัติให้ต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพ หรือถอนการหวงห้าม ซึ่งบทบัญญัตินี้ก็สอดคล้องกับประมวลกฎหมายที่ดินอื่นเป็นกฎหมายทั่วไป ที่บัญญัติไว้ว่า

"มาตรา ๔ บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

(๒) ที่คืนที่ใช่เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ใดหวงห้ามหรือโค่งสวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองใด ถ้าทบวงการเมืองนั้นเลิกใช้ หรือไม่ต้องการหวงห้ามหรือสงวนต่อไป เมื่อใดมีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพแล้ว คณะรัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้ใช้หรือจัดหาประโยชน์ก็ได้....."

อนึ่ง จากการศึกษาเกี่ยวกับบทบัญญัติในมาตรา ๔ และมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๔ ทราบว่า เป็นความประสงค์ของผู้ร่างกฎหมาย ที่พยายามอ้างอิงร่างแก้ไขประมวลกฎหมายที่ดิน ที่กระทรวงมหาดไทยกำลังเสนอแก้ไขอยู่ในระยะเวลาเดียวกันนั้น เพื่อให้เห็นว่าร่างกฎหมายที่ราชพัสดุนี้มีความสอดคล้องและไม่ได้ขัดกับประมวลกฎหมายที่ดิน อันมีผลให้เกิดการโต้แย้งหรือไม่รับหลักการแห่งพระราชบัญญัตินี้ได้

#### ๑.๕.๒ บทบัญญัติที่ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๔

เนื่องจากเป็นความริบเร้งของกระทรวงการคลัง ที่จะให้มีกฎหมายมาใช้บังคับเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๔ ขึ้น โดยบัญญัติไว้เพียง ๑๒ มาตรา และให้อำนาจที่จะออก กฎกระทรวงกำหนดรายละเอียดต่อไป ซึ่งมีกฎกระทรวงรวม ๕ ฉบับ คือ

#### ๑. กฎกระทรวง (พ.ศ.๒๕๑๔)

กฎกระทรวง (พ.ศ.๒๕๑๔) นี้ ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖ และมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๔ ที่มีบัญญัติให้คณะกรรมการที่ราชพัสดุ กำหนดข้อนโยบาย หลักเกณฑ์ และวิธีการในการปกครองดูแลบำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ เป็นกฎกระทรวง ซึ่งรายละเอียดในกฎกระทรวงฉบับนี้แยกออกได้เป็น ๓ หมวด คือ

- หมวดที่ ๑ ว่าด้วยการปกครองดูแลและบำรุงรักษา
- หมวดที่ ๒ ว่าด้วยการใช้ที่ราชพัสดุ
- หมวดที่ ๓ ว่าด้วยการจัดหาผลประโยชน์ในที่ราชพัสดุ



๒. กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ.๒๕๑๘)

กฎกระทรวงฉบับที่ ๒ (พ.ศ.๒๕๑๘) ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๔ และมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ ที่มีไร้อาหารสมบัติของแผ่นดินที่ไร้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ซึ่งข้อกำหนดในกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ.๒๕๑๘) นี้ ได้ถูกยกเลิกโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ ในเวลาต่อมา

๓. กฎกระทรวง ฉบับที่ ๓ (พ.ศ.๒๕๒๑)

กฎกระทรวง ฉบับที่ ๓ (พ.ศ.๒๕๒๑) ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖ มาตรา ๔ และมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ ซึ่งคณะกรรมการที่ราชพัสดุเห็นสมควรเพิ่มเติมหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการไร้และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุในกฎกระทรวง (พ.ศ.๒๕๑๘) และแก้ไขหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุที่มีไรที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ไร้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ.๒๕๑๘) แต่ข้อกำหนดในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓ (พ.ศ.๒๕๒๑) นี้ ถูกแก้ไขบางส่วน โดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ.๒๕๒๕) และบางส่วนถูกยกเลิกโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ.๒๕๒๕) ในเวลาต่อมา

๔. กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ.๒๕๒๕)

กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ.๒๕๒๕) ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖ และมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ ซึ่งคณะกรรมการที่ราชพัสดุเห็นสมควรแก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์บางอย่างเกี่ยวกับที่ราชพัสดุซึ่งเคยกำหนดไว้ในกฎกระทรวง (พ.ศ.๒๕๑๘) และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓ (พ.ศ.๒๕๒๑) เสียใหม่ ทั้งนี้เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบันและสอดคล้องกับนโยบายของรัฐยิ่งขึ้น

๕. กฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ.๒๕๒๕)

กฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ.๒๕๒๕) ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๔ และมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ เพื่อแก้ไขปรับปรุงข้อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุอื่นที่มีไรที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ไร้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ซึ่งเคยบัญญัติไว้ในกฎกระทรวง ฉบับ

ที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๑๕) ให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติที่แท้จริง

นอกจากกฎกระทรวงทั้ง ๕ ฉบับ ที่ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ แล้วนี้ ในการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการบริหารที่ราชพัสดุ ให้เกิดประโยชน์และรายได้แก่รัฐบาล กระทรวงการคลัง จึงได้อาศัยอำนาจตามข้อ ๑๗, ๒๑ และ ๒๒ แห่งกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๔) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ ออกระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุ ซึ่งกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๕) ดังกล่าว กำหนดว่า

ข้อ ๑๗ "การจัดให้เช่าให้กระทำโดยวิธีประมูลตามระเบียบที่กระทรวงการคลัง กำหนด เว้นแต่ . . ."

ข้อ ๒๑ "เงื่อนไขสัญญาเช่าระยะเวลาเช่า การขอกเลิกสัญญาเช่า ตลอดจนแบบสัญญาเช่าให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กระทรวงการคลังกำหนด"

ข้อ ๒๒ "การกำหนดอัตราค่าเช่า ค่าปรับ และค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ในการจัดให้เช่าให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงการคลังกำหนด"

ซึ่งนับจนถึงปัจจุบันนี้มีการออกระเบียบกระทรวงการคลังเพื่อการดังกล่าว จำนวน ๓ ฉบับ ดังนี้ คือ

๑. ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุ ลงวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๑๕

ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุฉบับนี้ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับการเช่าที่ราชพัสดุไว้เป็น ๕ หมวด คือ

หมวดที่ ๑ ว่าด้วยการจัดให้เช่า ซึ่งกำหนดถึงเงื่อนไขการจัดให้เช่าโดยวิธีประมูล

หมวดที่ ๒ ว่าด้วยอัตราค่าเช่า ซึ่งกำหนดถึงอัตราค่าเช่าที่ดินราชพัสดุเพื่อการต่าง ๆ รวม ๖ ประเภท อัตราค่าเช่าอาคารราชพัสดุ ทั้งในกรุงเทพมหานครและต่างจังหวัด

หมวดที่ ๓ ว่าด้วยค่าธรรมเนียม ซึ่งกำหนดถึงค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการเช่าที่ดินและอาคารราชพัสดุ

หมวดที่ ๔ ว่าด้วยค่าปรับ ซึ่งกำหนดถึงค่าปรับอันเกิดขึ้นจากการไร้ประโยชน์ใน  
ที่ราชพัสดุโดยละเมิด กรณีผิดสัญญา หรือกรณีค้างชำระหนี้ค่าเช่าค่าภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมอื่น

หมวดที่ ๕ ว่าด้วยแบบสัญญาต่าง ๆ ซึ่งมีแบบสัญญา ๔ แบบด้วยกัน คือ แบบสัญญา  
เช่าที่ดินราชพัสดุเพื่อยู้อาศัย (ส.๑) แบบสัญญาเช่าที่ดินราชพัสดุเพื่อการเกษตร (ส.๒)  
แบบสัญญาเช่าอาคารราชพัสดุ (ส.๓) แบบสัญญาก่อสร้างอาคารยกกรรมสิทธิ์ให้กระทรวง  
การคลัง (ส.๔)

๒. ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุ ฉบับที่ ๒  
(พ.ศ.๒๕๒๓) ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๒๔

ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุ ฉบับนี้ มี ๒ หมวด  
ด้วยกัน โดยหมวดที่ ๑ ได้กำหนดขึ้นมาเพื่อแก้ไขระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัด  
หาประโยชน์ในที่ราชพัสดุฉบับก่อน และหมวดที่ ๒ ได้กำหนดหลักการในเรื่องการเรียกเก็บ  
เงินประกันการเช่าที่ราชพัสดุและช้อยกเวน

๓. ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๒๗  
ลงวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๒๗

ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๒๗ เป็น  
ระเบียบฉบับใหม่ล่าสุด ซึ่งให้ยกเลิกระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ ฉบับ  
ลงวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๑๔ และ ฉบับที่ ๒ (พ.ศ.๒๕๒๓) แล้วนำระเบียบทั้งสองมากำหนด  
ปรับปรุงแก้ไขใหม่เพื่อให้มีความชัดเจน ชัดเจนในการตีความถ้อยคำต่าง ๆ โดยกำหนด  
เงื่อนไขให้ตรงตามหลักเกณฑ์และนโยบายของกระทรวงการคลัง ตลอดจนทำให้มีความเหมาะสม  
แก่ภาวะเศรษฐกิจในปัจจุบัน โดยให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๒๗ เป็นต้นไป

ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๒๗  
ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ ๘ หมวด คือ

หมวดที่ ๑ ว่าด้วยข้อความทั่วไป เป็นบทกำหนดคำนิยามถ้อยคำที่จะนำไปใช้ใน  
ระเบียบ จึงเติมไม่เลขกำหนดไว้ เช่น คำว่า "ตึกแถว" "ห้องแถว" "อาคารพาณิชย์"  
"อาคารที่พักอาศัย" เป็นต้น และได้กำหนดแบบสัญญาเช่าที่ดินราชพัสดุเพื่อประโยชน์อย่าง



๔๔  
อื่นชั้นอีกฉบับหนึ่ง จากเดิมที่เคยมีเพียง ๔ แบบ ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามประเภทการเช่า  
ที่ราชพัสดุที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง

หมวดที่ ๒ ว่าด้วยการจัดให้เช่าและเงื่อนไขการเช่า ซึ่งกำหนดเงื่อนไขการจัด  
ให้เช่าโดยวิธีประมูล โดยกำหนดหลักเกณฑ์ให้มีการประกาศหรือแจ้งความประมูล ระยะเวลา  
การชำระเงินผลประโยชน์ ระยะเวลาเช่าชั้นสูงไม่เกิน ๒๐ ปี และกำหนดในกระทรวง  
การคลังเป็นผู้เอาประกันและเป็นผู้รับประโยชน์ในสัญญาประกันภัย รวมทั้งได้กำหนดประเภท  
อาคารที่จะต้องยกกรรมสิทธิ์ให้กระทรวงการคลังไว้อย่างชัดเจนด้วย ส่วนในการเก็บเงิน  
ประกันการเช่าก็อาจเรียกเก็บเป็นเงินสดหรือพันธบัตรรัฐบาลก็ได้ และได้กำหนดยกเว้นการ  
เรียกเก็บหลักประกันจากองค์การปกครองท้องถิ่น

หมวดที่ ๓ ว่าด้วยวิธีการจัดให้เช่าและระยะเวลาการเช่า กำหนดหลักเกณฑ์  
การจัดให้เช่า และถ้าการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรเกิน ๓ ปี ให้กระทำโดยวิธีประมูล รวม  
ทั้งกำหนดหลักเกณฑ์การจัดให้เช่าในกรณีที่ดินสัญญาเช่าระยะยาวสิ้นสุด การต่ออายุสัญญาเช่าซึ่ง  
เดิมมิได้กำหนดไว้

หมวดที่ ๔ แบ่งออกเป็น ๓ ส่วน

ส่วนที่ ๑ ว่าด้วยอัตราค่าเช่าในกรุงเทพมหานคร

ส่วนที่ ๒ ว่าด้วยอัตราค่าเช่าในจังหวัดอื่น

อัตราค่าเช่าในกรุงเทพมหานครและจังหวัดอื่น ๆ กำหนดไว้เพียงอัตรา  
ขั้นต่ำ โดยเปิดเพดานค่าเช่าชั้นสูงไว้ทุกประเภท

ส่วนที่ ๓ ว่าด้วยการปรับปรุงอัตราค่าเช่า โดยกำหนดวิธีการปรับปรุง  
อัตราค่าเช่าไว้โดยชัดแจ้ง ซึ่งเดิมเป็นเพียงหลักการที่กระทรวงการคลังได้กำหนดเป็นแนว  
ทางปฏิบัติ

หมวดที่ ๕ ว่าด้วยค่าธรรมเนียม ได้กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นทุกประเภท  
รวมทั้งได้มีการกำหนดขยกเว้นการเก็บค่าธรรมเนียมเสียใหม่และนอกจากนั้นค่าธรรมเนียม  
บางประเภทซึ่งเดิมเป็นแนวทางปฏิบัติของกระทรวงการคลังก็ได้นำมากำหนดไว้ในระเบียบ  
ให้ชัดแจ้งขึ้น

หมวดที่ ๖ ว่าด้วยคณะกรรมการพิจารณาอัตราค่าเช่าและค่าธรรมเนียม หมวดนี้เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ขึ้นใหม่โดยให้มีคณะกรรมการเป็นผู้พิจารณาอัตราค่าเช่า และค่าธรรมเนียม เพื่อให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ ช้อ่านาหรือคูลพินิจในการกำหนดค่าเช่าและค่าธรรมเนียมโดยไม่เป็นธรรม หรือลักษณะกลั่นแกล้งทุจริตได้

หมวดที่ ๗ ว่าด้วยค่าปรับและการบอกเลิกสัญญา กำหนดถึงการเรียกค่าปรับ ในกรณีผิดสัญญาและกรณีที่อยู่ละเมิดบุกรุกในที่ราชพัสดุ อัตราค่าปรับได้มีการกำหนดให้สูงขึ้นกว่าระเบียบกระทรวงการคลังฉบับก่อน ๆ

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การจำแนกประเภทสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน

ทรัพย์สินของแผ่นดินเป็นคำที่ไร้มากแต่เดิม ซึ่งอาจกล่าวอีกนัยหนึ่งในปัจจุบันว่า "ทรัพย์สินของรัฐ" ซึ่งคำนี้มีความหมายกว้าง มีชื่อเรียกแตกต่างกันไปตามแห่งกำเนิดและลักษณะหรือสภาพการใช้ทรัพย์สินนั้น ๆ เช่น ที่หลวงหวงห้าม ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่สาธารณประโยชน์ ทรัพย์สินของรัฐบาล ทรัพย์สินของจังหวัด ซึ่งทรัพย์สินประเภทต่าง ๆ เหล่านี้มีกฎหมายบังคับไว้แตกต่างกัน การจำแนกหรือจัดประเภทสังหาริมทรัพย์ที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินให้เป็นหมวดหมู่ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ย่อมทำให้เกิดความสะดวกและง่ายแก่การทำความเข้าใจในความหมายของทรัพย์สินของแผ่นดินลักษณะต่าง ๆ ตลอดจนทั้งจะได้นำไปปรับใช้วินิจฉัยกับทรัพย์สินของรัฐบาลประเภทที่แบ่งแยกออกไปโดยเฉพาะซึ่งจะโลกด่าในรายละเอียดต่อไป และก่อนที่จะทำความเข้าใจถึงปัญหาทางกฎหมายและการบริหารที่ราชพัสดุ จำเป็นต้องเข้าใจถึงการจำแนกประเภทสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินให้ต้องแน่เสียก่อน เพื่อจะได้รู้ถึงลักษณะการจำแนกทรัพย์สินของแผ่นดินและผลตามกฎหมายที่เกิดจากการจำแนกประเภท ซึ่งหมายถึงอำนาจตามกฎหมายในการปกครองดูแล อสังหาริมทรัพย์ในประเภทนั้น ๆ ด้วย ทั้งนี้ เพราะที่ราชพัสดุเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินประเภทหนึ่งนั่นเอง ทั้งนี้ หากจะพิจารณาถึงอสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินว่าเป็นทรัพย์สินประเภทใด และใครเป็นผู้ดูแลรักษา หรือใช้ประโยชน์ ตลอดจนการจัดหาประโยชน์แล้ว ควรทำความเข้าใจถึงหลักเกณฑ์พื้นฐานในการจำแนกสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินเสียก่อน เมื่อจำแนกประเภททรัพย์สินเหล่านี้ได้แล้ว ก็สามารถนำกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เหล่านี้ไปวินิจฉัยหาข้อยุติในปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับที่ราชพัสดุได้อย่างถูกต้อง

๒.๑ ความหมายและการจำแนกประเภทสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๔ ได้ให้คำจำกัดความของคำว่า "ทรัพย์สิน" ว่า "หมายรวมทั้งทรัพย์สินทั้งวัตถุไม่มีรูปร่าง ซึ่งอาจมีราคาได้และถือเอาได้" และในมาตรา ๔๕ ก็ได้บัญญัติความหมายคำว่า "ทรัพย์สิน" ไว้ว่า "โดยนิตินัยได้แก่ทั้งมีรูปร่าง"



ซึ่งเมื่อกล่าวโดยสรุปแล้วย่อมได้ความหมายของคำว่าทรัพย์สินว่า หมายถึงวัตถุที่มีรูปร่าง และวัตถุที่ไม่มีรูปร่างซึ่งอาจมีราคาและถือเอาได้ วัตถุที่เป็นทรัพย์สินดังกล่าวนี้อาจเป็น อสังหาริมทรัพย์ หรือ สงหาริมทรัพย์ ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๐๐ และมาตรา ๑๐๑ แต่ที่จะกล่าวถึงในวิทยานิพนธ์ต่อไปนี้จะจำกัดเพียงทรัพย์สิน ของแผ่นดินที่เป็นอสังหาริมทรัพย์เท่านั้น

"อสังหาริมทรัพย์" ตามบทบัญญัติมาตรา ๑๐๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ย่อมได้แก่ที่ดินกับทรัพย์สินอันติดอยู่กับที่ดินนั้น หรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดิน และให้ความหมาย รวมถึงสิทธิทั้งหลายอันเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดินด้วย หรือจะกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า เป็นทรัพย์สินที่เคลื่อนที่ไม่ได้ อันเป็นคำที่เรียกตามสภาพแห่งทรัพย์สินที่ไม่อาจจนเคลื่อนจากที่แห่งหนึ่งไป ที่อื่นได้<sup>๑</sup> ซึ่งอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๑๐๐ นี้ อาจแบ่งแยกได้ดังนี้ คือ

- (๑) ที่ดิน
- (๒) ทรัพย์สินที่ติดอยู่กับที่ดิน
- (๓) ทรัพย์สินที่ประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดิน
- (๔) สิทธิอันเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดิน

๑. ที่ดิน ประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา ๑ ให้นิยามความหมายของคำว่า "ที่ดิน" ไว้ว่าหมายถึง "พื้นดินทั่ว ๆ ไป และให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย" แต่ความหมายตามประมวลกฎหมาย ที่ดินนี้เป็นเพียงความหมายที่ใช้ในประมวลกฎหมายที่ดินเท่านั้น จะนำความทั้งหมดมาใช้กับ คำว่าที่ดินในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มิได้ เช่น ลำน้ำและทะเลสาบ ย่อมไม่เป็น ที่ดินตามความหมายของมาตรา ๑๐๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น ที่ดินก็จึง หมายถึงพื้นดินทั่ว ๆ ไป แต่ย่อมไม่หมายถึงที่ซุกขึ้นมาแล้ว เพราะที่ซุกขึ้นมาย่อมไม่เป็นที่ดิน หากเป็นเพียงอสังหาริมทรัพย์เท่านั้น<sup>๒</sup>

<sup>๑</sup>พระยาเทพวิฑูร , คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๑

(พระนคร : โรงพิมพ์ป่อทัง , ๒๔๗๖-๗) , หน้า ๓๔๘ - ๓๕๐

<sup>๒</sup>บัญญัติ สุธีระ , คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์สิน

(กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง , ๒๕๑๔) , หน้า ๑๒



และบริเวณที่อยู่เหนือพื้นดินขึ้นไปหรือส่วนที่อยู่ลึกลงไปจากพื้นดิน ไม่ถือเป็นส่วนของที่ดิน แต่ถือเป็นแคนกรรมสิทธิ์ของผู้เป็นเจ้าของที่ดิน\* แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าความหมายของที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินจะเป็นความหมายที่นำมาใช้กับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ไม่ก็กล่าวคือ ไม่ถือว่าลำน้ำ ทะเลสาบ เป็นที่ดินตามมาตรา ๑๐๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ถือได้ว่าทรัพย์สินเหล่านั้นเป็นอสังหาริมทรัพย์ ตามมาตรา ๑๐๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว เพราะทะเลสาบและแม่น้ำ เป็นอสังหาริมทรัพย์ ประเภทประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดิน ๒

๒. ทรัพย์สินอันติดอยู่กับที่ดิน หมายถึงทรัพย์สินที่เกิดหรือติดอยู่กับที่ดินโดยลักษณะของมีนเองหรือโดยธรรมชาติ เช่น ต้นไม้ยืนต้น และหมายถึงทรัพย์สินที่เกิดหรือติดกับที่ดินโดยมีผู้นำมาติด เช่น ตึก สะพาน อนุสาวรีย์ ฯลฯ ทรัพย์สินใดเป็นทรัพย์สินที่ติดที่ดินหรือหรือไม่ มิได้มีเจตนาของผู้นำทรัพย์สินมาติดกับที่ดินเป็นข้อพิจารณาว่าเป็นทรัพย์สินที่ติดที่ดินหรือไม่ แต่ให้พิจารณาจากลักษณะของทรัพย์สินนั้นว่าติดครั้งคราวกับที่ดินหรือไม่ เมื่อทรัพย์สินนั้นมีลักษณะติดครั้งคราวอยู่กับที่ดินแล้ว แม้เจตนาจะให้อยู่ชั่วคราว ก็ยังถือว่าเป็นทรัพย์สินที่ติดที่ดิน

๓. ทรัพย์สินซึ่งประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดิน ใดก็สิ่งที่มีบางส่วนหนึ่งแห่งที่ดิน โดยไม่จำเป็นต้องติดกับที่ดิน จะเป็นสิ่งที่เกิด หรือมีอยู่ หรือถูกพามาโดยธรรมชาติ เช่น น้ำ แร่ใต้ดินหรือบนดิน เป็นต้น หรือจะเป็นสิ่งที่บุคคลนำมา เช่น เจาะแกบที่เจ้าของที่ดินนำมาถมที่ หรือหินกรวดทรายที่นำมาถมหรือโรยทำถนนในที่ดิน เจาะน้ำแม่จะไม่ติดกับที่ดินก็ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของที่ดิน แต่ที่วามานี้ไม่ไ้หมายความว่าถึงทรัพย์สินมีค่าอันซ่อน หรือฝังอยู่ที่ดิน ซึ่งยังคงเป็นอสังหาริมทรัพย์ ไม่ไ้เป็นส่วนหนึ่งของที่ดิน ๓

\* ศิริ เถวสินสงมภ์, คำบรรยายวิชากฎหมายที่ดิน, หน้า ๕๘

๒ อรรถัย อุโฆสถกุล, "ที่ดินสำหรับพลเมืองให้ร่วมกัน" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารคดี ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๖). หน้า ๓๘

๓ พระยาเทพวิฑูร, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๑, หน้า

๘. สิทธิอันเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ว่าอันที่จริงแล้วสิทธิไม่ใช่ทรัพย์สินเพราะไม่เป็น  
 วัตถุที่มีรูปร่าง โดยสภาพแห่งวัตถุเช่นนี้จึงไม่ว่าจะแบ่งได้ว่าเป็นสิ่งหาทรัพย์สิน หรืออสังหา-  
 ทรัพย์สิน แต่เพื่อประโยชน์ในทางกฎหมายได้สมมติสิทธิเป็นสิ่งหาทรัพย์สินหรืออสังหาทรัพย์สิน  
 แล้วแต่สิทธินั้นจะเกี่ยวเนื่องกับสิ่งหาทรัพย์สินหรืออสังหาทรัพย์สิน ฉะนั้น ในความเท็จใช้คำ  
 เพียงว่า อสังหาทรัพย์สินท่านหมายรวมถึงสิทธิทั้งหลายอันเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดิน  
 อย่างไรก็ตาม อาจกล่าวได้อีกว่า สิทธิอันเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดิน มีได้ทั้งสิทธิที่เกี่ยวกับ  
 ที่ดินโดยตรงและโดยอ้อม

สิทธิอันเกี่ยวกับที่ดินโดยตรง ได้แก่สิทธิอันบุคคลพึงมีเกี่ยวกับที่ดินตามประมวล  
 กฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๓๓๖ เป็นต้นว่าสิทธิครอบครอง สิทธิใช้สอยและได้รังคอกนล  
 สิทธิที่จะจำหน่ายหรือโอน สิทธิที่จะติดตามเอาคืนจากผู้ไม่มีสิทธิที่จะยึดถือไว้ สิทธิที่จะชักชวน  
 มิให้ผู้อื่นมาเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินโดยมิชอบเกี่ยวกับที่ดิน นอกจากนี้ยังรวมถึงสิทธิอื่น ๆ ซึ่งเป็น  
 สิทธิจำกัดครอบครองกรรมสิทธิ์ในที่ดิน เช่น การจำยอม สิทธิอาศัยและสิทธิเก็บกิน สำหรับสิทธิ  
 ที่เกี่ยวกับที่ดินโดยทางอ้อม คือสิทธิที่มีได้เกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยตรง แต่เป็นสิทธิ  
 เกี่ยวกับอสังหาทรัพย์สินอย่างอื่นซึ่งติดอยู่กับที่ดินอีกทอดหนึ่ง เช่น สิทธิในการจำนอง เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าสิทธิอันเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวข้างต้นจะเป็น  
 อสังหาทรัพย์สิน ตามมาตรา ๑๐๐ ควบคู่กัน แต่ความหมายของ "ที่ราชพัสดุ" ตามมาตรา ๔  
 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ คงจะไม่ใ้หมายถึงสิทธิที่เกี่ยวกับกรรมสิทธิ์  
 เหล่านั้นด้วยไม่ เพราะเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัตินี้และความในมาตราอื่น ๆ มุ่งถึง  
 กรรมสิทธิ์ในอสังหาทรัพย์สินเป็นสำคัญ ดังนั้นทรัพย์สินสิทธิต่าง ๆ เช่น การจำยอม สิทธิเก็บกิน  
 หรือสิทธิเว้นที่พื้นดินที่กระทรวงการคลังมีอยู่ในที่ดินของบุคคลอื่นจึงไม่เป็นที่ราชพัสดุ

ส่วนคำว่าแผ่นดินนั้น อาจกล่าวได้ว่า "แผ่นดิน" หรือรัฐนั้นมีความหมายแบ่งออกได้  
 เป็น ๒ นัย ในทางนามธรรมประการหนึ่งและในทางรูปธรรมอีกประการหนึ่ง กล่าวคือ

๑. ในทางนามธรรม

แผ่นดินในทางนามธรรมหมายถึง ชุมชนในชาติทั้งหมด แผ่นดินและรัฐในความหมาย  
 นี้จึงมีลักษณะคล้ายกับคำว่าชาติมาก แผ่นดินในความหมายทางนามธรรมนี้จึงไม่มีตัวตน ไม่เป็น  
 บุคคล เป็นถ้อยคำที่ใช้กล่าวเมื่อต้องการจะให้ความหมายอย่างกว้าง หรือเป็นการกล่าวรวม



ในลักษณะที่เป็นชนชาติหนึ่งหรือรัฐใดรัฐหนึ่ง

แผ่นดินในความหมายทางนามธรรมนี้มักจะปรากฏในระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาตราต่าง ๆ เช่นกล่าวว่าการปกครองแผ่นดิน การบริหารราชการแผ่นดิน การจ่ายเงินแผ่นดิน ตลอดจนคำว่างบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน เหล่านี้เป็นต้น ซึ่งในความหมายทางนามธรรมนี้จะไม่มุ่งหมายเฉพาะถึงองค์กรบริหารราชการ ส่วนใดเป็นการเฉพาะ

อนึ่ง ในความหมายแรกนี้ ถ้ากฎหมายกำหนดความหมายไว้เป็นพิเศษในทำนอง อันเป็นที่เข้าใจกันว่า คำว่า "แผ่นดิน" ที่กล่าวถึงนั้นหมายถึงองค์กรของรัฐ องค์กรหนึ่งองค์กร ใด โดยเฉพาะแล้ว ก็ถือว่ากรณีไม่ใช่เป็นความหมายในทางนามธรรม หากแต่จะเปลี่ยนเป็น ความหมายในทางรูปธรรมซึ่งจะไดกล่าวกต่อไป

๒. ในทางรูปธรรม

แผ่นดินในทางรูปธรรมหมายถึง ส่วนราชการและหน่วยงานซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบ ของส่วนราชการองค์กรหนึ่งองค์กรใด เช่น กระทรวง ทบวง หรือกรมใดโดยเฉพาะ และ นอกจากนั้นในความหมายทางรูปธรรมนี้ยังหมายความรวมถึงองค์กรของรัฐ องค์กรใดองค์กร หนึ่งซึ่งรับผิดชอบเป็นการ เฉพาะเรื่องและเป็นผู้ทำการแทนแผ่นดินตามความหมายในทาง นามธรรมเช่น กรณีกรมศิลปากรทำการแทนแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๒๔ แห่งประมวลกฎหมาย แห่งและพาณิชย์ ซึ่งมีบัญญัติว่า "สิ่งทวาริมทรัพย์มีค่าซึ่งซ่อนหรือฝังไว้ นั้น ถ้ามีผู้เก็บได้โดย พลุธิการซึ่งไม่มีผู้ใดอ้างว่าเป็นเจ้าของได้ไซ้ ทานว่ากรรมสิทธิ์ตกเป็นของแผ่นดิน . . ." หรือกรณีกระทรวงการคลังเป็นผู้ทำการแทนแผ่นดินเกี่ยวกับสิ่งทวาริมทรัพย์ตามมาตรา ๑๓๐๔(๓) แห่งประมวลกฎหมายแห่งและพาณิชย์ หรือกรณีตามมาตรา ๑๓๕๓ ซึ่งมีบัญญัติว่า "ภายใต้บังคับ แห่งสิทธิของเจ้านั่นกองมรดก เมื่อบุคคลใดถึงแก่ความตายโดยไม่มีทายาทโดยธรรมหรือผู้รับ ทรัพย์สินหรือการตั้งมรดกตามพินัยกรรม มรดกของบุคคลนั้นตกแก่แผ่นดิน" ซึ่งหากมรดกนั้น เป็นอสังหาริมทรัพย์ แผ่นดินตามมาตรา ๑๓๕๓ จึงอาจเป็นกระทรวงการคลังในฐานะผู้ถือ กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน หรือกรมที่ดิน หากปรากฏว่าที่ดินถูกทอดทิ้งก่อนเจ้ามรดกตาย แล้วแก่ กรมนี้

ดังนั้น "อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน" ซึ่งจะไดกล่าวในรายละเอียด ก่อไปนี้ จึงหมายถึงที่ดิน อาคารสิ่งปลูกสร้างและไม่ขึ้นต้นที่ปลูกคืดที่ดิน ดังกล่าวข้างต้น

ที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๑๔ บัญญัติไว้ว่า "สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งไร้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น . . ." และมาตรา ๑๓๑๗ บัญญัติไว้ว่า "ท่านห้ามมิให้ทรัพย์สินของแผ่นดิน ไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่" นั้น ทำให้เห็นได้ว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นทรัพย์สินส่วนหนึ่งของแผ่นดินเท่านั้น ซึ่งทรัพย์สินของแผ่นดินมิได้เป็นสาธารณสมบัติไปเสียทั้งหมดทุกอย่าง ทรัพย์สินทั้งหลายบรรดาที่เป็นของแผ่นดินแบ่งเป็น ๒ จำพวก จำพวกหนึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอีกจำพวกหนึ่งเป็นเพียงทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา หากไรสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่ ทรัพย์สินใดที่แผ่นดินถือไว้ในฐานะเอกชน เสมือน เป็นบริษัทใหญ่ จึงมีทรัพย์สินไว้จำหน่ายจ่ายโอนทำผลประโยชน์ หากกล่าวไรเข้าท้องพระคลังหลวง เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา (Domaine Privé) ทรัพย์สินใดที่แผ่นดินถือไว้ในฐานะเป็นตัวแทนของราษฎรพลเมืองร่วมกันโดยตรง ใ้ชื่อว่า เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (Domaine Public) นั้นเอง ทั้งนี้จึงอาจกล่าวสรุปได้ว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินแบ่งออกได้เป็น ๒ จำพวกคือ

๑. สาธารณสมบัติของแผ่นดิน
๒. ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา

#### ๒.๒ อสังหาริมทรัพย์อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

สาธารณสมบัติของแผ่นดิน คือทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิดทั้งที่เป็นสังหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งไร้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน จึงจะเห็นได้จากที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓๑๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ในที่นี้จะกล่าวแต่เฉพาะส่วนที่เป็นอสังหาริมทรัพย์อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเท่านั้น เพราะทรัพย์สินของแผ่นดินในส่วนที่เป็นสังหาริมทรัพย์เป็นอันว่า มีใหญ่ เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์ ฯลฯ เหล่านี้ เป็นทรัพย์สินที่มีจำกัด มีการดูแลควบคุมโดยองค์กรของรัฐที่ระบุไว้โดยเฉพาะแล้ว ไม่ค่อยมีปัญหาเหมือนกับอสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินซึ่งมีความหมายกว้างขวาง

และแบ่งเป็นประเภท ๆ ออกไป ทั้งมีบทบัญญัติกฎหมายหลายฉบับกำหนดหลักเกณฑ์การดูแล  
ควบคุม ตลอดจนนโยบายการบริหารและดูแลแห่งการเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินประเภทนั้น ๆ ไว้  
ด้วย เช่นประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๐๘ พระราชบัญญัติจัดที่ดิน  
เพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และ  
พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๕๔๗ และ  
พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๘ เป็นต้น

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๑๑๔ บัญญัติว่า "สาธารณสมบัติของ  
แผ่นดิน รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อ  
ประโยชน์ร่วมกัน เช่น

- (๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับคืนมา  
เป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน
- (๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทาง  
หลวง ทะเลสาบ
- (๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะเป็นต้นว่า ป้อม และ  
โรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบอาวุธยุทโธปกรณ์"

จากบทบัญญัติข้างต้นจะเห็นได้ว่า ความเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประกอบ  
ด้วยหลักเกณฑ์หรือลักษณะสำคัญ ๒ ประการ คือ

๑. ต้องเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน และ
  ๒. ต้องใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน
๑. ต้องเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน

อสังหาริมทรัพย์นั้นจะคงเป็นทรัพย์สินของรัฐหรือของแผ่นดิน ถ้าเป็นทรัพย์สิน  
ของเอกชนแม้จะมีลักษณะที่อาจเป็นสาธารณประโยชน์สักเพียงใด หรือแม้ถึงว่าเจ้าของจะได้  
อนุญาตให้พลเมืองใช้ แต่มิใช่ให้เป็นที่ทรัพย์สินของแผ่นดินเพื่อสาธารณประโยชน์แล้วก็ตาม  
กลายเป็นสาธารณสมบัติไม่ เว้นแต่เอกชนผู้เป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์นั้นจะไต่ขอพิทักษ์ หรือยก  
ให้แก่รัฐ เช่น อนุมัติที่ดินให้เป็นทางสาธารณเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรืออุทิศ



ให้เป็นสถานที่ตั้งของหน่วยงานส่วนราชการบ้านเมือง ทรัพย์สินเหล่านี้จะตกเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน หรือเป็นทรัพย์สินของรัฐก็ได้

## ๒. ข้อใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน

ปัญหาที่ว่าลักษณะอย่างไรจึงจะถือว่าเป็นการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันนั้นยากแก่การพิจารณา ซึ่งนักนิติศาสตร์ได้ให้ความคิดเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้แตกต่างกันเป็นหลายฝ่าย คือ

ฝ่ายแรก เห็นว่า ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ดินที่มีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดินตามมาตรา ๑๓๐๔ (๑) ประการหนึ่งทรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ มาตรา ๑๓๐๔ (๓) อีกประการหนึ่งเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ ส่วนทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินประเภทที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน \*

ฝ่ายที่สอง เห็นว่าสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์นั้น มีผู้แทนของแผ่นดินเป็นผู้ใช้ เพื่อเป็นประโยชน์แก่สาธารณะเช่น ทรัพย์สินที่จะเป็นป้อมโรงทหาร สถานที่ราชการ โรงเรียนประชาบาล ที่ตั้งด้วยเงินประชาชนและเงินงบประมาณ สนามบินของกองทัพอากาศ เรือนจำและบ้านพักสัสดี โรงเก็บรถคันเพลิงของสุขาภิบาลและบ้านพักนายอำเภอในที่ราชพัสดุที่เคยเป็นโรงฆ่าสัตว์ของอำเภอ ตลาคนัตของทางราชการและโรงฆ่าสัตว์ของเทศบาล ซึ่งทรัพย์สินเหล่านี้พลเมือง ไม่มีสิทธิจะเข้าไปเกี่ยวข้องกับควย การที่ทรัพย์สินเป็นสาธารณสมบัติ จึงมีใ้หมายความว่าสาธารณชน จะอ้างสิทธิเกี่ยวข้องกับใคร่สอยได้เองเสมอไป อาจเป็นแต่ให้สาธารณชนได้รับประโยชน์จากการที่ผู้แทนของแผ่นดินใช้ที่ดินได้ ส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันนั้น เป็นเรื่องพลเมืองเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับที่ดินได้โดยตรง กล่าวคือราษฎรเป็นผู้ใช้โดยตรง ซึ่งได้แก่ทรัพย์สินตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) พลเมืองมีสิทธิเข้าไปเกี่ยวข้องกับใคร่สอยได้รับประโยชน์ด้วยตนเอง แต่จะเอาเสียคนเดียวไม่ได้ ต้องใช้ร่วมกันไปหมดทุกคน เป็นคั้นว่าที่ชายค้ำ ทางน้ำ ทางหลวง หุ่นเลี้ยงสัตว์ร่วมกัน หนองน้ำสาธารณะสำหรับคนและสัตว์อาบและกินน้ำ

\* บัญญัติ สุธีระ , คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์สิน, หน้า ๑๐๕ หน้า ๑๐๕

๒. ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช , คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายลักษณะทรัพย์สิน, หน้า ๔๔-๔๕

ความเห็นฝ่ายที่สาม เห็นว่าทรัพย์สินที่ไร้เพื่อสาธารณประโยชน์เป็นกันว่า แม่น้ำ ลำคลอง ทางหลวง ราษฎรทุกคนย่อมมีสิทธิใช้สัญจรไปมาได้ เป็นทรัพย์สินที่ไร้สัญจรไปมาได้ เป็นทรัพย์สินที่ไร้เพื่อสาธารณประโยชน์ แต่ทรัพย์สินที่ไร้เพื่อสาธารณประโยชน์ ราษฎรอาจจะไม่เป็นผู้ไร้โดยตรงก็ได้ เช่น ปันกลของทางราชการ ซึ่งใฝ่อบให้ทหารเป็นผู้ไร้ ถือว่ามีการไร้เพื่อสาธารณประโยชน์ ส่วนทรัพย์สินที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันต่างกับทรัพย์สินที่ไร้เพื่อสาธารณประโยชน์คือ คำว่าประโยชน์ร่วมกัน หมายถึงเป็นประโยชน์ร่วมกันแก่ประชาชนโดยตรง เช่น ทะเลสาบ หุ่นเลี้ยงสัตว์ ซึ่งหมายความว่าราษฎรคนใดจะเข้าไปใช้ก็ได้เป็นการร่วมกันมีร่วมกันไร้

เรื่องนี้ในความเห็นของผู้เขียนเห็นว่า ทรัพย์สินที่ไร้เพื่อสาธารณประโยชน์และทรัพย์สินที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ตามความในบทบัญญัติ มาตรา ๑๓๐๔ มีความแตกต่างกันอย่างไรนั้น น่าจะพิจารณาความหมายในถ้อยคำของคำว่า "ไร้" และคำว่า "สงวนไว้เพื่อไร้" เป็นสำคัญ ซึ่งคำว่า "ไร้" น่าจะเป็นผลมาจากภาวะของสิ่งนั้น ๆ ว่าไร้ไร้โดยสภาพหรือโดยลักษณะเช่นนั้นตามธรรมชาติแล้ว ดังในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๓๐๔/๒๕๐๓ ซึ่งวินิจฉัยว่า "ที่สาธารณประโยชน์นั้น ไม่จำเป็นที่ทางราชการต้องสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ก็เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามสภาพได้" ส่วน "สงวนไว้เพื่อไร้" ควรจะเป็นผลมาจากกฎหมายให้อำนาจสงวนมากกว่า หากทรัพย์สินของแผ่นดินนั้นมีการสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันแล้ว แม้ว่าทรัพย์สินนั้นจะยังมีได้ไร้โดยสภาพจริง ๆ ก็ตาม ก็มีผลเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว ซึ่งกรณีอาจแยกพิจารณาได้ ดังนี้ .-

ก. การไร้เพื่อสาธารณประโยชน์

การไร้เพื่อสาธารณประโยชน์ มีความหมายอยู่ในคำว่า ทรัพย์สินของแผ่นดินนั้นได้มีการไร้ (in use) เพื่อสาธารณประโยชน์ กล่าวคือกฎหมายเน้นถึงการไร้เป็นสำคัญ และแสดงให้เห็นว่าการไร้เพื่อสาธารณประโยชน์ นอกจากจะต้องมีการไร้แล้วยังคงเป็นการไร้ที่เกิดและเป็นอยู่ในขณะนั้นถึงความหมายตามถ้อยคำในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๓๐๔ บัญญัติว่า "The Domaine Public of State includes every kind of State

๑ ประมุข สุวรรณศร , คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๑ ว่าด้วยทรัพย์สิน , (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์หนังสือพิมพ์, ๒๕๑๑), หน้า ๔๔-๔๕

Property which is in use for the public interest of reserved for common benefit . . . " ซึ่งบทบัญญัติภาษาอังกฤษมาตราดังกล่าวก็แสดงให้เห็นว่า ทรัพย์สินของแผ่นดินที่ไว้เพื่อสาธารณประโยชน์ต้องอยู่ในภาวะที่มีการใช้จริง ๆ ดังเช่นคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๓๑๖/๒๔๔๔ ใควินิจัยไว้ว่า "ที่ดินที่คิดริมน้ำ อันเป็นที่รายคลองนั้น มิใช่ว่าจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเสมอไป แต่คงโลกความว่ามีประชาชนใช้ร่วมกันตามความเป็นจริงด้วย จึงจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ร่วมกันได้"

ในทางกลับกันอาจกล่าวได้ว่า หากทรัพย์สินนั้นยังมิได้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ ดังเช่นทรัพย์สินของแผ่นดินที่นำไปให้เอกชนเช่าปลูกบ้านอยู่อาศัยหรือทำการค้า ทรัพย์สินเหล่านั้นก็คงเป็นเพียงทรัพย์สินของรัฐธรรมดาประเภทหนึ่ง ซึ่งมีผลแต่เพียงว่ากฎหมายห้ามไม่ให้ยืม ดังปรากฏในมาตรา ๑๓๑๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เท่านั้น \* หากใช้เป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่ แต่หากประชาชนได้เข้าใช้ร่วมกันแล้ว ย่อมเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทันที ดังคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๓๒/๒๕๑๑ ซึ่งวินิจฉัยว่า "การที่กรมทางหลวงแผ่นดินขอจัดซื้อที่ดินที่พิพาท และไต่ถามไต่สวนเรียบร้อยแล้ว ก็มีไต่ถามทำประโยชน์อย่างไร นอกจากปลูกสร้างอาคารรับรองไว้หลังเดียว ที่พิพาทมิได้มีอะไรปลูกสร้าง มิได้มีความว่า ได้มีการสงวนไว้หรือมีการใช้ที่แปลงนี้เพื่อสาธารณประโยชน์ จึงไม่ใช่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน"

ในกรณีเอกชนยกที่ดินให้สาธารณชนใช้ประโยชน์เสร็จไปมา เมื่อทางราชการได้ปลูกสร้างใช้เป็นส่วนราชการบ้านเมือง หรือเมื่อประชาชนโดยทั่วไปได้เข้าใช้ที่ดินแปลงนั้นเพื่อประโยชน์สาธารณะแล้ว ก็ย่อมกลายเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไปโดยอัตโนมัติตามสภาพแห่งการใช้ แม้ว่าการยกให้นั้นจะยังมีใจคิดจะเบียดให้ลูกของตามกฎหมายก็ตาม ดังที่ศาลฎีกาใควินิจัยไว้เป็นแนวทางตลอดมาว่า "การยกที่ดินให้เป็นทางสาธารณะไม่ว่าจะยกให้แก่รัฐหรือเทศบาลไม่จำต้องจดทะเบียนอย่างการโอนให้เอกชน และถือได้ว่าที่ดินนั้นได้ตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทันทีที่มีการยกที่ดินให้เป็นทางสาธารณะ <sup>๒</sup> ไม่จำต้องมีพิธีการ

\* มาตรา ๑๓๑๓ ท่านห้ามมิให้ยืมทรัพย์สินของแผ่นดิน ไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่

<sup>๒</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๐๔๖/๒๔๔๔ และที่ ๑๑๓๔ - ๑๑๓๕/๒๕๑๐



ถ้าใจทักจำเลยและประชาชนใช้เป็นทางเดินร่วมกันมาหลายสิบปี ก็ถือได้ว่า เป็นการอุทิศ โดยปริยายแล้ว และการอุทิศที่ดินให้เป็นทางสาธารณะ แม้เป็นที่ดินมีโฉนดหรือหนังสือสำคัญ หรือสำคัญสำหรับที่ดิน ก็ถือว่ามีผลเป็นที่สาธารณประโยชน์ โดยไม่ต้องแก้ไขทางทะเบียน

ในการใช้เพื่อเป็นสาธารณประโยชน์นั้น กฎหมายมิได้บัญญัติว่าใครเป็นผู้ใช้ การ ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ใครจะเป็นผู้ใช้ไม่สำคัญ สำคัญเพียงว่าผู้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ นั้นเป็นประโยชน์แก่ใคร และใช้ประโยชน์เพื่อกิจการใดเท่านั้น ฉะนั้น การใช้เพื่อสาธารณ ประโยชน์จึงไม่จำกัดว่าจะต้องเป็นทรัพย์สินที่รัฐเท่านั้นเป็นผู้ใช้ ประชาชนอาจเป็นผู้ใช้ก็ได้ เช่น ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งได้แก่ที่ขายคดิ่ง แม่น้ำ ถนนหนทาง ฯลฯ ซึ่งเป็นสิ่งที่ให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน จึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ เพราะการใช้เพื่อ สาธารณประโยชน์ ก็คือการใช้เพื่อประโยชน์แก่ประชาชนทั่วไปนั่นเอง

ในการยกที่ดินเพื่อเป็นสาธารณประโยชน์ก็เช่นกัน ผู้ใช้อาจเป็นประชาชนโดย ทั่วไปหรือทางราชการผู้รับยกให้เป็นผู้ใช้ได้ โดยทางราชการยอมรับการยกที่ดิน โดยแสดง อากาการ เป็นการยอมรับ ถือว่าเป็นการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์แล้ว อันจะทำให้มีผลเป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังคำวินิจฉัยของศาลฎีกาว่า ความบันทึกคำแสลงเจตนาอุทิศที่ดิน ให้เป็นถนนสาธารณประโยชน์ มีข้อความชัดเจนอยู่แล้วว่าจำเลยยอมยกที่ดินให้ทางราชการ จัดการ เข้าทำการ สร้างถนนสาธารณะได้ตั้งแต่นั้นเป็นต้นไป และเทศบาลความฉลากแพรงก็ โดยยอมรับที่ดินที่จำเลยอุทิศแล้ว โดยเทศบาลตำบลปากแพรงให้คนงานกรูบขอบทาง จนรูเขค แน่นนอนแล้วเป็นที่ที่ใจทักจำเลยและคนอื่น ๆ อุทิศให้เป็นทางสาธารณะอยู่กรุงไทเน แม้เทศบาล ตำบลปากแพรงจะยังไม่ไ้ทำถนนตามแนวทางพิทาพ ทางพิทาพก็กเป็นทางสาธารณะอันเป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว

\* คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ ๑๑๓๔/๒๕๐๑

๒ คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ ๑๒๔๗/๒๕๑๖

๓ อรรถย อุโฆษิตกุล, "ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน", หน้า ๒๗

๔ คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ ๒๖๑๖/๒๕๑๗

อย่างไรก็ตามการไ้เพื่อสาธารณประโยชน์ในที่ที่มีการยกให้ไ้ จะต้องไ้  
 ความว่าผู้ยกให้ไ้แสดงเจตนายกให้แล้วทั้งโดยตรงและโดยปริยาย หากเป็นเพียงคำปรารภ  
 ของเจ้าของที่ดิน ไม่ไ้แสดงเจตนายกให้หรือสละที่ดินให้เป็นสาธารณะแล้ว ที่ดินดังกล่าวก็  
 หากเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่ ถึงคำวินิจฉัยของศาลฎีกาที่ ๑๐๘๖/๒๕๐๕ ว่า "เอกสาร  
 ที่ไ้ชื่อว่า หนังสือสละกรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่อสร้างถนนสาธารณะและมีข้อความว่า เจ้าของที่ดินใน  
 ขอบตากสิน ๆ ทุกคนยินยอมสละกรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่อสร้างถนนตากสิน ๆ ไ้ ตามที่ทางการจะตอง  
 การมากหรือน้อยโดยไม้ขัดข้องหาข้หนังสือลงนามบุคคล ๕ คนโดยระบุว่าเป็นผู้สละกรรมสิทธิ์  
 ดังนี้ ไม้ไร้แสดงว่าเจ้าของที่ดินสละที่ดินเป็นทางสาธารณประโยชน์ไปแล้ว เมื่อเทศบาลเพ็ง  
 ทำถนนแต่ยังไม่ไ้ทำผ่านที่ดินของจำเลยผู้รับมรดกจากผู้ทำหนังสือดังกล่าวนั้น ถึงถือไม้ไ้ว่าที่ดิน  
 ของจำเลยตกเป็นทางสาธารณะแล้ว"

การไ้เพื่อสาธารณประโยชน์อาจเป็นประโยชน์แก่ราษฎรกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งก็ไ้ ไม่  
 จำกัว่าจะตองเป็นประโยชน์แก่ประชาชนทั่วประเทศ เช่น ที่สาธารณะประจำตำบล สถานี  
 อนามัยของตำบล ที่ทำการสำนักงานในอำเภอและท้องที่ต่าง ๆ ก็เป็นประโยชน์แก่ราษฎร  
 ในตำบล หรือท้องที่อำเภอนั้น ๆ เป็นส่วนใหญ่ เมื่อราษฎรกลุ่มต่าง ๆ เหล่านี้แม้จำนวนน้อย  
 เป็นประชาชนของรัฐ การที่ประชาชนไ้รับประโยชน์จากการไ้ทรัพย์สินเหล่านี้ ถึงถือไ้ว่า  
 เป็นการไ้เพื่อสาธารณประโยชน์แล้ว อย่างไรก็ตามการไ้เพื่อสาธารณประโยชน์จะตองเป็น  
 สาธารณประโยชน์โดยตรงเท่านั้น แต่การจะพิจารณาว่าอย่างไรเป็นการไ้เพื่อสาธารณ  
 ประโยชน์โดยตรงหรือไม่ เป็นการยากอยู่เหมือนกัน

ตามมาตรา ๑๓๐๔(๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น ที่รายคั้ง  
 ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ เหล่านี้ฉ้วนเป็นทรัพย์สินที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะโดยตรง  
 แก่ทรัพย์สินที่ไ้ประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ตามมาตรา ๑๓๐๔(๓) แห่งประมวลกฎหมาย  
 แพ่งและพาณิชย์ เป็นก่นว่า ป้อม โรงทหาร สำนักงานกรบ้านเมือง ประชาชนมิไ้เป็นผู้ไ้  
 โดยตรง แก่รัฐเป็นผู้ไ้เพื่อประโยชน์แก่พลเมืองของรัฐ กรณีทรัพย์สินตามมาตรา ๑๓๐๔(๓)  
 ดังกล่าวนี้จึงเป็นปัญหายากแก่การที่จะวินิจฉัยไปทันทีว่า ทรัพย์สินนั้นไ้ไ้เพื่อสาธารณประโยชน์  
 โดยตรงหรือไม่ถึงเช่น กรณีที่ดินที่ไ้เป็นที่ปลูกสร้างบ้านพักครูโรงเรียน ซึ่งคณะกรรมการ  
 กฎฎีกาไ้เคยวินิจฉัยไว้ว่า "ที่ดินที่ไ้เป็นที่ปลูกสร้างบ้านพักครูของโรงเรียนเป็นทรัพย์สิน  
 ของแผ่นดิน ย่อมไ้ไ้เพื่อประโยชน์แก่รัฐโดยเฉพาะเท่านั้น ไม้อาจถือไ้ว่าไ้ไ้เพื่อสาธารณ



ประโยชน์เหมือนสำนักราชการบ้านเมือง จึงไม่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามนัยมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หากเป็นเพียงที่ราชพัสดุประเภททรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา ตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๔

ทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนี้ ก็ไม่จำเป็นว่าจะต้องขึ้นทะเบียนเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเสมอไป เพราะทรัพย์สินของแผ่นดินที่จะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ขึ้นอยู่กัสภาพของทรัพย์สินนั้นเองว่า ใ้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันหรือไม่ถึงคำพิพากษาศาลฎีกา ที่ ๔๔๒/๒๕๐๖

แต่อย่างไรก็ตาม ถ้าที่ดินอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินแปลงโค้โค้เคยใช้ปลูกสร้างเป็นสำนักราชการบ้านเมือง หรือกระทรวง ทบวง กรม มาแล้ว แม้ต่อมาจะได้เลิกใช้สำนักราชการบ้านเมืองนั้นแล้ว หากต่อมาใ้มีการใช้ปลูกสำนักราชการบ้านเมืองอีก แม้จะปลูกบ้านพักราชการด้วย ก็หาทำให้ที่ดินนั้นสิ้นสภาพจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไปไม่ ถึงเช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๒๔-๔๒๕/๒๕๑๑ ซึ่งวินิจฉัยว่า ที่ราชพัสดุซึ่งเคยใช้เป็นที่ปลูกสร้างโรงฆ่าสัตว์ของอำเภอแก่เลิกไป ปัจจุบันใ้เป็นที่ปลูกบ้านพักนายอำเภอและโรงเก็บรถจักรยานยนต์ ย่อมเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่ใ้เพื่อสาธารณประโยชน์ โดยใ้เป็นที่ปลูกสำนักราชการบ้านเมือง อันราชการใ้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ จึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๑) และเป็นที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๔

ฉะนั้น จึงกล่าวสรุปใ้ได้ว่า ทรัพย์สินของแผ่นดินจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินใ้จะต้องมีการใ้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือใ้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน และต้องเป็นการใ้ทรัพย์สินของแผ่นดินนั้นอยู่ใ้แล้วในปัจจุบันโดยไม่ว่า รัฐบาลหรือประชาชนจะเป็นผู้ใ้ก็ตาม

ข. การสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน

การสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันนั้น ต่างกับการใ้เพื่อสาธารณประโยชน์ตามข้อ ๑ เพราะการใ้เพื่อสาธารณประโยชน์ ต้องอยู่ว่าใ้ที่มีการใ้ในขณะนั้น (in use)

---

\* คู่มือที่ต่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การตีความมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (กรณีที่ดินราชพัสดุ จังหวัดอุดรธานี ) กันยายน ๒๕๑๒



เป็นสิ่งสำคัญ ส่วนการสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันเป็นเพียงการสงวนไว้ (reserved) ยังไม่มีการใช้ เพราะหากมีการใช้ก็จะเข้ากรณีแรกโดยไม่จำเป็นต้องบัญญัติกรณีหลังนี้ไว้อีก<sup>๑</sup>

น่าสังเกตว่าด้วยคำในคัมภีร์ มาตรา ๑๓๐๔ บัญญัติว่า "สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน" ดังนั้น ในความหมายของการสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน จึงหมายถึงการสงวนทรัพย์สินของแผ่นดินไว้เพื่อให้ประชาชนใช้ร่วมกัน ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) เพราะการสงวนไว้เพื่อให้ประชาชนใช้ร่วมกันหรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินหรือของราชการก็ย่อมเป็นการสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันของประชาชนโดยส่วนรวมนั่นเอง<sup>๒</sup>

สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่เกิดจากการสงวนทรัพย์สินของแผ่นดินไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันนี้เป็นผลของกฎหมายซึ่งให้สิทธิแก่ทางราชการ หรือรัฐบาลที่จะทำการสงวนหรือหวงห้ามหรือสงวนหวงห้าม โดยในขณะนั้นยังไม่มีการใช้ แต่ทรัพย์สินนั้นจะตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทันที โดยผลของการสงวนหรือหวงห้ามนั้น ซึ่งหักเกณฑ์การสงวนหวงห้ามนี้ยอมแตกต่างกันไปตามยุคสมัยที่กฎหมายกำหนดไว้ ดังเช่น การหวงห้ามที่ดิน ก่อนที่จะมีพระราชบัญญัติหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๘๔ ไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอน อาจกระทำโดยการประกาศของเทศาภิบาล สมทเทศาภิบาลประจำมณฑล นายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือเจ้าหน้าที่ปกครองท้องถิ่น ที่อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติปกครองท้องถิ่น พ.ศ. ๒๔๕๘ หรืออาจเป็นพระบรมราชโองการของพระมหากษัตริย์ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราช ให้สงวนที่ดินแปลงใดแปลงหนึ่งไว้เป็นที่สาธารณะสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) หรือไว้ใช้ประโยชน์ในราชการตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) โดยห้ามมิให้ประชาชนจับจอง หรือเข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ที่ดินที่ได้ประกาศสงวนหวงห้าม ประกาศของผู้มีอำนาจตามกฎหมายดังกล่าวเหล่านี้ ย่อมมีผลให้ที่ดินแปลงนั้น เป็นที่ดินสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันแล้ว เช่น ประกาศ

<sup>๑</sup> ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์, กฎหมายและการปฏิบัติที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๒๒). หน้า ๑๖๖

<sup>๒</sup> อรรถัย อุโฆษิตกุล, "ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน", หน้า ๒๔

กระทรวงเกษตรธิการห้ามมิให้จับจอง ที่ดินท้องทุ่งฝั่งตะวันตกแม่น้ำเจ้าพระยา ลงวันที่ ๕ ธันวาคม รศ. ๑๒๓ และประกาศกระทรวงเกษตรธิการ ขยายความในประกาศห้ามมิให้จับจองที่ดินท้องทุ่งฝั่งตะวันตกแห่งแม่น้ำเจ้าพระยา ฉบับลงวันที่ ๕ ธันวาคม รศ. ๑๒๓ ห้ามห้ามที่ดินบริเวณดังกล่าวไว้ทำการซุกคลองและประตูน้ำ หรือประกาศของนายอำเภอเมืองสงขลา ห้ามห้ามที่ดินในท้องที่ตำบลบอยาง อำเภอเมือง จังหวัดสงขลา ไว้สำหรับทำสถานที่ต่าง ๆ ของรัฐบาล ลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน รศ. ๑๒๕<sup>๑</sup> หรือประกาศของสมุหเทศาภิบาลมณฑลภูเก็ต ห้ามห้ามที่ดินตำบลไม้ขาว อำเภอถลาง จังหวัดภูเก็ต ไว้เพื่อประโยชน์ราชการเป็นท่าเรือติดต่อกะหว่างภูเก็ต - พังงา<sup>๒</sup> เป็นต้น ซึ่งประกาศห้ามเหล่านี้มีผลบังคับใช้ได้เหมือนกับการออกกฎหมายห้ามในระยะหลัง ๆ นั้นด้วย

ครั้นต่อมาเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๕๔ จึงมีการวางหลักเกณฑ์แน่นอนขึ้น โดยมาตรา ๕ กำหนดว่า "การห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าต้องกระทำโดยพระราชกฤษฎีกา" และมาตรา ๘ กำหนดว่า "การถอนการห้ามก็ต้องกระทำโดยพระราชกฤษฎีกาเช่นเดียวกัน" นอกจากนี้ยังได้กำหนดในมาตรา ๘ วรรคสามว่า "การถอนการห้ามที่มีไว้ก่อนพระราชบัญญัตินี้ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา" ด้วย การสงวนห้ามที่ดินเพื่อประโยชน์อันใดของทางราชการในกาลต่อมา จึงต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจและแบบที่บทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวกำหนดไว้

<sup>๑</sup> คู่มือที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ที่ดินตามประกาศของนายอำเภอเมืองสงขลา ลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน รศ. ๑๒๕ เดือนตุลาคม ๒๔๒๔

<sup>๒</sup> คู่มือที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง หรือข้อกฎหมายตามมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (กรณีที่ดินบริเวณท่าฉัตรไชย ตำบลไม้ขาว อำเภอถลาง จังหวัดภูเก็ต) เดือนกุมภาพันธ์ ๒๔๒๗

ในปัจจุบัน เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๘๓ มาตรา ๔(๖) โหยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยการทวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๘๔ การทวงห้ามที่ดินในปัจจุบันจึงคงเป็นไปตามบทบัญญัติในประมวลกฎหมายที่ดิน กล่าวคืออาจกระทำโดยการนำที่ดินของรัฐ ซึ่งมีไม่มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง หรือที่ดินสำหรับพลเมืองไร่รวมกันซึ่งไถถอนสภาพตามมาตรา ๔(๑) แล้วขึ้นทะเบียนเพื่อให้ทบวงการเมืองไร่ประโยชน์ในทางราชการได้ ตามมาตรา ๔ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

การสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันโดยอาศัยผลของประกาศทวงห้าม และกฎหมายเกี่ยวกับการทวงห้ามที่ดินดังกล่าวเหล่านี้ ในบางครั้งก่อให้เกิดปัญหาในการพิจารณาว่าเป็นการสงวนไว้เพื่อประโยชน์อะไร เพื่อประโยชน์สำหรับพลเมืองไร่รวมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) หรือเพื่อประโยชน์ของทางราชการโดยเฉพาะ ตามมาตรา ๑๓๐๔(๓) เพราะผลจากการสงวนทวงห้ามทำให้ที่ดินมีสภาพการไร้ผลออกซึ่งบทกฎหมายที่จะนำมาใช้บังคับถึงอำนาจการปกครองดูแลที่ดินทั้งสองประเภทแตกต่างกัน แต่หาได้กำหนดไว้เพื่อการใดโดยเฉพาะแล้ว หากยังไม่ยกเลิกเพิกถอนในถูกต้องตามกฎหมาย ที่ดินแปลงนั้นก็หาเปลี่ยนลักษณะหรือประเภทไปตามสภาพการใช้หรือลักษณะแห่งที่ดินแปลงนั้นไม่<sup>๒</sup> ดังเช่นกรณีตาม

มาตรา ๔ ทวิ ที่ดินของรัฐซึ่งมีไม่มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง หรือที่ดินสำหรับพลเมืองไร่รวมกัน ซึ่งไถถอนสภาพตามมาตรา ๔(๑) แล้ว รัฐมนตรีมีอำนาจที่จะจัดขึ้นทะเบียน เพื่อให้ทบวงการเมืองไร่ประโยชน์ในทางราชการได้ตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ก่อนที่จะจัดขึ้นทะเบียนตามวรรคหนึ่ง ให้มีการรังวัดทำแผนที่ และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดท้องที่ประกาศการจัดขึ้นทะเบียนในราชกิจจานุเบกษา มีกำหนดสามสิบวัน ประกาศให้ปิดในวันที่เปิดเผย ๗ ส่วนงานที่ดิน ที่ว่าการอำเภอหรือที่ว่าการกิ่งอำเภอ ที่ทำการกำนันและบริเวณที่ดินนั้น

การจัดขึ้นทะเบียนตามวรรคหนึ่ง ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา และให้มีแผนที่แนบท้ายประกาศด้วย

<sup>๒</sup> คำพิพากษายุติการที่ ๓๔๔๓/๒๕๒๕



ประกาศสมุทเทศาภิบาลมณฑลภูเก็ตให้หวงห้ามที่ดินสาธารณะประโยชน์ซึ่งซ่อน (ทำนบัตรไชย) คำบอลไม้ขาว อำเภอมือง จังหวัดภูเก็ต เนื้อที่ ๒๕๐๐ ไร่ เพื่อประโยชน์ราชการเป็น ทำเรือคึกคักระหว่าง พังงา-ภูเก็ต ลงวันที่ ๕ มีนาคม ๒๔๗๐ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้วินิจฉัยเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ๒๔๗๑ ว่า "ที่ดินแปลงนี้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ประเภททรัพย์สินของแผ่นดิน ซึ่งสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และแม้จะมีข้อเท็จจริงว่าที่ดินสาธารณะประโยชน์ซึ่งซ่อนนี้ ได้ใช้ประโยชน์ในราชการเป็นทำเทียบเรือเพียง ๒๐ ไร่ และส่วนราชการอื่นเข้าใช้ประโยชน์ประมาณ ๑๒๐ ไร่เศษ ส่วนที่เหลือประชาชนได้ใช้เป็นที่พักผ่อนหย่อนใจก็ตาม ก็ไม่ทำที่ดินนั้นเปลี่ยนสภาพไปเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทอื่น" ดังนั้น เพื่อจะได้ทำความเข้าใจเกี่ยวกับการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าซึ่ง เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งรัฐได้ดำเนินการเพื่อให้พลเมืองใช้ร่วมกัน หรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ตามมาตรา ๑๓๐๔(๒) และ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้เขียนจะดำทับบทบัญญัติกฎหมายที่อาศัยเป็นอำนาจในการประกาศสงวนหรือหวงห้ามที่ดินเพื่อจะได้ไปใช้วิเคราะห์ปัญหาที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่เกิดจากการสงวนหรือหวงห้าม ว่ามีผลสมบูรณ์เพียงใด เพราะหากการสงวนหรือหวงห้ามไม่สมบูรณ์หรือไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ที่ดินเหล่านั้นก็ยังคงเป็นที่รกร้างว่างเปล่าซึ่งราษฎรอาจได้กรรมสิทธิ์ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งในการดำเนินการหรือระเบียบวิธีการสงวนหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าของรัฐนั้นอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติกฎหมายต่าง ๆ ดังจะดำทับไว้ดังนี้คือ

#### ๑. พระบรมราชโองการของกษัตริย์

ก่อนมีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองจากสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ นั้น ประกาศบรมราชโองการถือว่าเป็นกฎหมาย<sup>๑</sup> อย่างหนึ่ง ดังนั้น ถ้าได้มีการประกาศซึ่งอาศัยอำนาจของพระบรมราชโองการไว้ ณ ที่ใด ให้ที่ดินแปลงใดเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือมีพระบรมราชโองการให้สงวนที่รกร้างว่างเปล่าไว้เป็นที่สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือใช้เพื่อประโยชน์

<sup>๑</sup> กฎคำพิพากษากฎีกาที่ ๑๗๐๐/๒๔๖๔

ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ก็ย่อมมีผลให้ที่ดินดังกล่าวนั้นตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดย การสงวนหวงห้ามในความหมายนี้ได้และมีผลทันทีเมื่อมีพระบรมราชโองการนั้น

๒. พระราชบัญญัติปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗

ความจริงกฎหมายฉบับนี้ไม่ได้บัญญัติให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ไว้อย่างชัดแจ้ง ในการหวงห้ามที่ดินแปลงใดแปลงหนึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมืองใช้ ร่วมกัน หรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔(๒) และ (๓) แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติฉบับนี้ให้อำนาจกรมการอำเภอ กรมการจังหวัด หรือนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจดูแลรักษาที่ดินอันเป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดินได้ ทั้งมีอำนาจดำเนินการคุ้มครองป้องกันผู้ที่มาทำการบุกรุกที่ ดินเหล่านั้นได้ด้วย นอกจากนี้มาตรา ๑๑๔ ยังกำหนดให้กรมการอำเภอจัดทำบัญชีที่ดิน ที่นา ที่สวน ห้วย หนอง คลอง บึง เอาไว้เพื่อเป็นคู่มือในการปฏิบัติงานความหน้าที่ของคน บุคคลเหล่านี้ จึงมีอำนาจที่จะประกาศให้ประชาชนท้องที่ใดท้องที่หนึ่งทราบว่า ที่ดินแปลง ใดควรสงวนเอาไว้เพื่อใช้ร่วมกันอย่างไรบ้าง และอีกประการหนึ่ง กรมการอำเภอนั้น ตามกฎหมายที่แล้ว ๆ มา โดยเฉพาะเกี่ยวกับที่ดิน ยังมีอำนาจออกใบจองหรือใบเหยียบย่ำ ให้แก่ราษฎรที่ขอจับจองที่ดินด้วย จึงมีน้ำหนักมากที่บุคคลเหล่านั้นจะไม่ออกใบจองหรือ ใบเหยียบย่ำแก่ใครในที่ดินที่ตนต้องการจะหวงห้ามเอาไว้

อย่างไรก็ตามศาลฎีกาก็ยอมรับอำนาจของนายอำเภอในการที่จะใช้สิทธิประกาศ หวงห้ามที่ดิน โดยอาศัยบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ โดย วินิจฉัยว่า ที่รกร้างว่างเปล่าซึ่งนายอำเภอประกาศสงวนเมื่อวันที่ ๓๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๕๔ สำหรับดำเนินการเป็นเขตพื้นที่นิคมของกรมราชทัณฑ์นั้น แม้ต่อมาจะมีพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการหวงห้ามที่ดิน ที่ดินรกร้างว่างเปล่า พ.ศ. ๒๔๕๕ ขึ้นใช้บังคับ ๒ ก็ถือว่าเป็น

๑ จงเจริญ อนันตริยกุล, ทะเบียนที่ดินสาธารณะใช้เป็นหลักฐานพิสูจน์สิทธิได้ เพียงใจ, หน้า ๒๓๕ - ๒๓๖

๒ ใช้บังคับเมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๔๕๕

เพื่อให้ที่ดินแปลงนั้นเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน \* แต่ในบางครั้งที่การ ออกประกาศหวงห้าม ที่ดินโดยนายอำเภอ ไม่ได้กระทำโดยอาศัยอำนาจแห่งพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๙ หากแต่กระทำโดยอำนาจจากพระบรมราชโองการของกษัตริย์ หรือของพระมหากษัตริย์ในสมัยก่อนอีกด้วย ดังเช่นประกาศหวงห้ามของนายอำเภอเมืองสงขลา หวงห้ามที่ดินในท้องที่ตำบลอย่าง อำเภอเมืองสงขลา ไว้สำหรับทำสถานที่ต่าง ๆ ของรัฐบาล ลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๕๙ ดังกล่าว เป็นต้น

ตามแนวคำพิพากษาศาลฎีกา ใ้วินิจฉัยถึงผู้มีอำนาจในกรประกาศหวงห้ามที่ดินไว้ว่า ก่อนหน้าที่ได้มีการพระราชบัญญัติว่าด้วยการสงวนหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า พ.ศ. ๒๔๕๕ หากไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างใดไม่ สมเหตุสมผล ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการกรมพลจึงออกประกาศหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า มิให้ผู้อื่นเข้าไปโค่นสร้าง เหยียบย่ำจับจอง หรือถือกรรมสิทธิ์โดยพลการได้ ๒ ดังนั้น จึงถือว่าประกาศหวงห้ามของสมุหเทศาภิบาลกิตติ ของผู้ว่าราชการจังหวัดกิตติ หรือของผู้ว่าราชการกรมพลกิตติ เป็นประกาศที่ชอบด้วยกฎหมาย

นอกจากนั้นยังมีกฎหมายท่านหนึ่งให้ความเห็นไกลออกไปอีกว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ก็เป็นพนักงานฝ่ายปกครอง ย่อมมีอำนาจที่จะประกาศสงวนหวงห้ามที่ดินได้ เพราะ กำนันและผู้ใหญ่บ้านก็มีอำนาจออกใบจอง ใบเหยียบย่ำให้แก่ราษฎร เข้าทำการจับจองที่ดินได้อยู่แล้ว ๓

ดังนั้น การสงวนหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าของรัฐไว้เป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะก่อนวันที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า พ.ศ. ๒๔๕๕ ไขบังคับ ๔ นั้น เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองผู้มี

\* คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๕๕๓/๒๕๑๓

๒ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๙๙๐/๒๕๑๖

๓ จงเจริญ อนันตริยกุล, ทะเบียนที่ดินสาธารณะใช้เป็นหลักฐานพิสูจน์สิทธิได้เพียงใด, หน้า ๒๔๑

๔ ไขบังคับเมื่อวันที่ ๘ เมษายน ๒๔๕๕



อำนาจยอมกระทำใดโดยไม่มีแบบหรือพิธีการแต่อย่างใด ทั้งนี้ แม้การสงวนหวงห้ามที่ดินมีมาก่อนนั้นทางราชการจะประกาศขึ้นทะเบียนเป็นที่สาธารณประโยชน์หรือไม่ ก็ไม่เป็นสาระสำคัญ ๒

๓. พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๔

พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า พ.ศ. ๒๔๗๔ ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าไว้ว่า

มาตรา ๔ "ถ้ารัฐบาลต้องการจะหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เพื่อประโยชน์ใด ๆ ก็ให้ดำเนินการหวงห้ามตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้"

มาตรา ๕ "การหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าให้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกาและประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ในราชกฤษฎีกานั้นให้ระบุ

- (๑) ความประสงค์ที่จะหวงห้าม
- (๒) เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการหวงห้าม
- (๓) ที่ดินซึ่งกำหนดว่าต้องหวงห้าม

ให้มีแผนแสดงเขตของที่ดินดังกล่าวแล้วคิดไว้หลายพระราชกฤษฎีกา แผนที่ที่กล่าวนี้ให้ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชกฤษฎีกา แต่ในกรณีที่หวงห้ามที่ดินริมทางหลวงนั้น จะกำหนดเขตที่ดินซึ่งหวงห้าม นับจากเส้นกลางทางหลวงออกไปในระยะ ทางซึ่งจะไว้กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาก็ได้"

มาตรา ๖ "เมื่อใดประกาศ พระราชกฤษฎีกาในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้เจ้าหน้าที่มอบสำเนาอันถูกต้องพร้อมทั้งแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกา เพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียตรวจดูไว้ ณ ที่

<sup>๑</sup> กฎกระทรวงที่ ๗๓๐/๒๔๑๖

<sup>๒</sup> กฎกระทรวงที่ ๕ - ๑๐/๒๔๑๔

ก. ที่ทำการที่หลวงจังหวัดซึ่งที่กินหวงห้ามนั้นตั้งอยู่

ข. ที่ว่าการอำเภอ หรือหอทะเบียนที่กินในท้องที่ซึ่งที่กินที่หวงห้ามนั้นตั้งอยู่"

มาตรา ๗ "ถ้าการหวงห้ามนั้นมีไต่กำหนดเวลาไว้ เมื่อจะถอนการหวงห้ามทั้งหมดหรือบางส่วน ก็ให้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกา ในพระราชกฤษฎีกาจะระบุเงื่อนไขในการถอนไว้ก็ได้

การถอนการหวงห้ามบางส่วน ให้นำบทบัญญัติแห่งมาตรา ๕ และมาตรา ๖ ว่าด้วยแผนที่มาไว้ โดยอนุโลม

การถอนการหวงห้ามที่ว่ามานี้ ให้รวมทั้งการหวงห้ามที่มีไว้ก่อนพระราชบัญญัตินี้ด้วย"

เป็นที่น่าสังเกตว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยกรหวงห้ามที่รกร้างว่างเปล่าฯ พ.ศ. ๒๔๙๔ ดังกล่าว ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ไว้อย่างละเอียดถี่ถ้วน ฉะนั้น นับตั้งแต่วันที่ ๔ เมษายน พ.ศ. ๒๔๙๔ ซึ่งเป็นวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ การประกาศหวงห้ามที่ดินแปลงใดไว้เพื่อประโยชน์ของรัฐ ไม่ว่าหวงห้ามไว้สำหรับพลเมืองโดยรวมกัน หรือไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ จะต้องกระทำโดยมีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินแปลงนั้น ๆ เสียก่อน โดยรัฐจะต้องปฏิบัติตามแบบและวิธีการที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดไว้ ทั้งนี้ หากกรณีการสงวนหวงห้ามที่ดินแปลงใหม่ได้ปฏิบัติตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติว่าด้วยกรหวงห้ามที่รกร้างว่างเปล่าฯ พ.ศ. ๒๔๙๔ แล้ว การหวงห้ามนั้นก็ไม่มีผลตามกฎหมาย ยกรื้อนยื่นประชาชนไม่ได้ เช่น การที่ผู้ใหญ่บ้านเขียนป้ายประกาศว่าเป็นที่สาธารณะ ไม่ทำในที่กินนั้นเป็นที่สาธารณะไปได้ \* ดังนี้ เป็นต้น

๘. ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๘๗

เมื่อมีประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ได้บัญญัติให้ยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยกรหวงห้ามที่รกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๙๔ แต่ที่ดินที่ได้หวงห้ามไว้ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยกรหวงห้ามที่รกร้างว่างเปล่านั้น ถ้ายังไม่ถูกถอน

\* ฎีกาพิพากษากฎีกาที่ ๒๔๔/๒๕๑๔

การหวงห้ามไปโดยกฎหมายแล้ว ก็ยังมีผลไรบังคับอยู่ \*

ประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติหลักเกณฑ์ที่จะทำให้ที่รกร้างว่างเปล่า ราชอาณาจักร มาตรา ๑๓๐๔(๑) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เปลี่ยนประเภทไปเป็นทรัพย์สินสำหรับพลเมืองไว้ร่วมกัน และทรัพย์สินที่ไรเพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตาม มาตรา ๑๓๐๔(๒) และ (๓) ไว้ ๒ มาตราด้วยกัน คือ

มาตรา ๔ ทวิ บัญญัติว่า "ที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองหรือที่ดินสำหรับพลเมืองไว้ร่วมกัน ซึ่งได้ถอนสภาพตามมาตรา ๔(๑) แล้วรัฐมนตรีมีอำนาจที่จะจัดขึ้นทะเบียนเพื่อให้ทบวงการเมืองใช้ประโยชน์ในราชการได้ตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง"

มาตรา ๒๐ บัญญัติไว้ว่า "ให้คณะกรรมการ ๒ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๔) สงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐ ซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง เพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน"

นอกจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังที่กล่าวมา ที่ให้อำนาจในการเปลี่ยนประเภทที่รกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔(๑) ให้มีผลเป็นสาธารณสมบัติประเภทอื่นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔(๒) และ (๓) แล้ว ยังถือว่าความพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๔๔๒ มาตรา ๓๗ ซึ่งกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม มีอำนาจประกาศสงวนที่ดินแปลงใดแปลงหนึ่งเพื่อประโยชน์แก่งานทาง ซึ่งผลแห่งประกาศนี้ ทำให้ที่ดินแปลงนั้นกลายเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่สงวนไว้สำหรับพลเมืองไว้ร่วมกันในงานทางนั้นเอง แต่อย่างไรก็ดี ปัจจุบันประกาศของกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับการนี้ไม่มีแล้ว เเรา มาตรา ๓๗ ถูกยกเลิกโดยประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ตั้งแต่วันที่ ๑ ธันวาคม

\* ฎมาตรา ๑๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

๒ หมายถึงคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน



พ.ศ. ๒๔๘๗ เป็นต้นไป หากกรมทางหลวง กระทรวงคมนาคม มีความประสงค์จะขอสงวนที่ดินเพื่อประโยชน์แก่งานทางแล้ว ก็ต้องดำเนินการตามประมวลกฎหมายที่ดิน โดยอาจขอสงวน ขอหวงห้ามหรือสัมปทานที่ดินได้แล้วแต่กรณี \*

อย่างไรก็ตามแม้ว่ากฎหมายจะบัญญัติไว้ว่า รัฐต้องการจะหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าเพื่อประโยชน์ใด ๆ ใดก็ตาม แต่ก็ไม่ห้ามที่จะไม่ให้รัฐได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินตามกฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะนั้น รัฐอาจได้มาโดยการจับจองก็ได้ <sup>๒</sup> หรือแม้ว่าทางราชการจะโดยประกาศหวงห้ามโดยไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัติหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า พ.ศ. ๒๔๘๘ ก็ตาม หากทางราชการได้เข้าครอบครองทำประโยชน์ยอมทำให้ที่ดินแปลงนั้นเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้ <sup>๓</sup> นอกจากนี้จะเห็นได้ว่า รัฐอาจถือโฉนดที่ดินได้เหมือนบุคคลธรรมดา เช่น กระทรวงการคลังถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุ ตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๔๑๘ เป็นต้น

จึงสรุปได้ว่าโดยผลของการสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันนี้ ทำให้ที่รกร้างว่างเปล่าตามมาตรา ๑๓๐๔(๑) กลายเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔(๒) หรือ (๓) โดยไม่จำเป็นต้องมีการเข้าไปใ้ใช้อย่างกรณีตามข้อ ๑ นอกจากนี้ยังมีนักกฎหมายบางคนให้ความเห็นว่าที่ดินตามมาตรา ๑๓๐๔(๒) และ (๓) นั้นต้องมีการใ้ใช้อย่างจริงจัง เพราะฉะนั้นจึงถือว่าที่ดินที่มีการสงวนหวงห้ามไว้ทุกกรณีเป็นที่ดินที่ยังไม่มีการใ้ใช้ แต่

\* จงเจริญ อนันตริยกุล, ทะเบียนที่ดินสาธารณะใ้เป็นหลักฐานพิสูจน์สิทธิใ้เพียงใ้, หน้า ๒๔๔

<sup>๒</sup> กฎำพิพากษำฎีกำที่ ๓๔๗๓/๒๔๒๔

<sup>๓</sup> คู่มือที่กสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องหาหรือบ่งหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับประเภทที่ดินตามมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (กรณีที่ดินบริเวณท่าเรือท่าทอง อำเภอมืองสุราษฎร์ธานี) เดือนสิงหาคม ๒๔๒๗

เป็นที่กินที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ตามหลักทั่วไปของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ กล่าวคือที่ดินที่ทางราชการได้สงวนทางห้ามไว้เพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ขณะยังไม่พร้อมให้ประชาชนเช่าใช้เพราะยังต้องมีการจัดทำบางอย่างอยู่ ถือว่าเป็นที่ดินตามหลักทั่วไปของมาตรา ๑๓๐๔ ถ้าเปิดให้ประชาชนเช่าใช้เมื่อใด จึงจะเปลี่ยนมาเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔(๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มีข้อนาสาระเกตุในคำพิพากษานี้ฎีกาที่ ๑๘๒๘-๑๘๒๙/๒๕๑๒ จึงวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ว่า ที่ดินซึ่งรัฐบาลซื้อมาจากเอกชนเพื่อสร้างสถานที่ราชการ และได้มีพระบรมราชโองการให้ขึ้นทะเบียนเป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงการคลังตั้งแต่สมัยสมบูรณาญาสิทธิราช ในทะเบียนที่ราชพัสดุก็หมายเหตุไว้ในช่องใช้ราชการหรือจัดให้เช่าทำประโยชน์ว่า "ให้เช่าปลูกโรงชั่วคราว" ที่ดินราชพัสดุซึ่งอยู่ติดต่อกันได้ปลูกสร้างเป็นที่ทำการแขวงทางหลวง กรมชนารักษ์ในกระทรวงการคลังโฉมมอบให้สรรพากรจังหวัดเป็นผู้ดูแล แม้ที่ดินดังกล่าวจะยังมีได้ปลูกสร้างสถานที่ราชการก็ถือถือว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงไม่ใช่ว่าที่ดินรกร้างว่างเปล่า อนึ่งผู้เขียนเห็นว่าคำพิพากษาของศาลฎีกาดังกล่าวเป็นที่น่าสังเกตก็เพราะว่า ที่พิพาทแปลงนี้รัฐบาลซื้อมาจากเอกชนเพื่อสร้างสถานที่ราชการ แต่ขณะที่ห้องยังไม่ได้สร้างสถานที่ราชการ จึงถือว่าโดยสภาพยังไม่ได้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ และการที่รัฐซื้อที่ดินไว้เพื่อใช้เป็นที่ปลูกสร้างสถานที่ราชการจะถือว่าเป็นการสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันหรือไม่เพราะผู้เขียนได้กล่าวข้างต้นแล้วว่า การสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันคงเกิดขึ้นโดยผลของกฎหมาย ไม่ว่าจะการสงวนนั้นจะอาศัยผลกฎหมายอะไร หรือโดยพระบรมราชโองการของกษัตริย์ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราช เพราะหากมิเช่นนั้นแล้ว การที่ทางราชการไต่รับโอนอสังหาริมทรัพย์มาโดยทางนิติกรรม ไม่ว่าจะเป็นการยกให้ ซื้อขาย หรือแลกเปลี่ยน ฯลฯ โดยมีความประสงค์จะใช้ปลูกสร้างสถานที่ราชการ แต่ในขณะนั้นยังไม่ได้ปลูกสร้าง ขอมตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเพราะการสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันหมดทุกแปลง ควบความเคารพ ผู้เขียนไม่เห็นด้วยกับความเห็นดังกล่าว

• สยิววัฒน์ วงศ์วัฒน์ศาสตร์, กฎหมายและการปฏิบัติที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม,

ข้างกัน ทั้งนี้ เพราะความเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินมีกฎหมายบัญญัติคุ้มครองป้องกันไว้เป็นพิเศษไปกว่าทรัพย์สินธรรมดาเป็นอันมาก เช่น มีข้อกำหนดห้ามโอน ห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นต่อสู้ เป็นต้น ดังนั้น ในความเห็นของผู้เขียนแล้วเห็นว่าที่พิพาทในคดีนี้คงเป็นได้แต่เพียงทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาเท่านั้น หากไร้อาสาสมบัติของแผ่นดินไม่

ในปัญหาตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๔๒๔-๑๔๒๕/๒๕๑๒ (ประชุมใหญ่) ถึงกล่าวว่ามีกฎหมายท่านหนึ่ง \* โค้ดทำความเข้าใจไว้ในตอนท้ายคำพิพากษาศาลฎีกาว่า

คดีนี้มีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยข้อหนึ่งว่าที่พิพาทเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ เพราะถ้าที่พิพาทเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว ตามกฎหมาย จะโอนแก่กันมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายหรือพระราชกฤษฎีกา นอกจากนี้ผู้ใดจะยกอายุความขึ้นต่อสู้กับแผ่นดินมิได้ ทั้งจะยกเพื่อการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลกม็ไคทวาย

ความข้อเท็จจริงแห่งคำพิพากษาศาลฎีกาฉบับนี้ อาจเทียบเคียงได้กับคำพิพากษาศาลฎีกาถึงต่อไปนี้

(๑) ฎีกาที่ ๗๗๑-๗๗๒/๒๕๑๑ ที่พิจารณาร่างวางแปลนผังทางการประเวศหลวงห้ามสงวนไว้เพื่อฝังเมืองและคูวาราชการจังหวัดแม่จันในกรมราชทัณฑ์ปลูกสร้างที่ทำการเรือนจำ เรือนพัก โรงงาน บ้านพักพิทักษ์ และมีที่ดินเหลือไว้เพื่อประโยชน์ในราชการเรือนจำควายนั้น ย่อมเป็นสาธารณสมบัติประเภททรัพย์สินไร้อาสาสมบัติของแผ่นดินโดยเจตนา

(๒) ฎีกาที่ ๔๒๔-๔๒๕/๒๕๑๑ (ประชุมใหญ่) ที่ราชพัสดุไค้ คยใจเป็นที่ปลูกสร้างโรงงานสวัสดิศวะแคเล็กไป ปัจจุบันไค้เป็นที่ปลูกบ้านพักนายอำเภอและโรงเรียนวัดคัมเพ็งเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ซึ่งไร้อาสาสมบัติของแผ่นดินโดยเจตนา จึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินความประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๓) จะโอนแก่กันได้แก่โดยกฎหมาย และจะยกอายุความขึ้นต่อสู้แผ่นดินมิได้

มีข้อนำส่งฎีกาว่า ตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๒๔-๔๒๕/๒๕๑๑ นั้น ข้อเท็จจริงปรากฏว่าที่ดินที่พิพาทไค้ขึ้นทะเบียนนราพัสดุและทางการไค้ไค้เป็นสถานที่ราชการบางส่วนแล้ว แต่ข้อเท็จจริงในคดีนี้ยังไม่ปรากฏว่าทางการไค้ไค้ที่ดินพิพาทเพื่อสาธารณประโยชน์ เป็นแค่ที่ดินว่างเปล่าเมื่อทางการต่อมาแล้วไค้ไค้มีพระบรมราชโองการให้ขึ้นทะเบียนเป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงการคลังตั้งแต่ครั้งสมัยสมบูรณาญาสิทธิราช ทางการจึงไค้เอาที่ดินมาแปลงนี้

\* ม.ร.ว.อดุลย์ดิ พิธิยากร



ขึ้นทะเบียนเป็นที่ดินราชพัสดุไว้ แต่การขึ้นทะเบียนราชพัสดุนั้น ก็ได้เคยมีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๘๗๒/๒๕๑๑ วินิจฉัยไว้ว่า ไม่เป็นหลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์ โดยคดีนั้นกรมทางหลวงแผ่นดินขอจับจองที่ดินพิพาทและไคร้ไบเอ่เหี้ยมย่ำ เช่นเดียวกับเอกชนที่จับจองที่ดินธรรมดา ไม่ปรากฏว่าไคร้ไบเอ่ขออะไร นอกจากปลูกอาคารรับรองไวหลังเกี่ยวในเนื้อที่อันกว้างขวาง เฉพาะที่ดินพิพาทมีเนื้อที่ของในกรมก่อสร้าง อาคารรับรองอยู่เหนือที่ดินพิพาทประมาณ ๔๐ เมคร มีบ้านเรือนราษฎรถึง ๓๕ หลัง ปลูกในเขตที่ดินที่กรมทางหลวงอ้างว่าเป็นของตน ไม่โดยความวามมีการสงวนไว้หรือมีการไรที่แปลงนี้เพื่อสาธารณประโยชน์ที่ดินพิพาทจึงหาไรสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่ เพราะมีไรเป็นที่ซึ่งไรสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ไม่ทงหมายยกอายุความชั้นคดีความประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๖

แต่ตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๘๗๒/๒๕๑๑ นั้น จะเห็นว่าข้อเท็จจริงแตกต่างกับคดีนี้ ตรงที่ข้อเท็จจริงในคดีนี้ทั้งไคร้ไบเอ่ในกรมขึ้นทะเบียนราชพัสดุของที่ดินพิพาทนั้น ไคร้ไบเอ่หมายเหตุไคร้ไบเอ่ในทะเบียนควยว่าให้เขาปลูกโรงชั่วคราว และไคร้ไบเอ่หนึ่งสื่อกระทรวงการคลังถึงคณะกรรมการจังหวัดควยรัฐบาลขอไว้เพื่อสร้างสถานที่ราชการ อันเป็นการสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน จึงคงถือว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว ฉะนั้น ถึงแม้ที่ดินพิพาทจะยังมีไคร้ไบเอ่ปลูกสร้างสถานที่ราชการ ก็หาทำให้หมดแห่งคำวินิจฉัยเบียดเบียนไปแคอย่างใดไม่

ความเห็นท้ายคำพิพากษาศาลฎีกาข้างต้น นับว่าไคร้ไบเอ่แนววินิจฉัยเรื่องสาธารณสมบัติของแผ่นดินไว้ชัดเจน แต่ผู้เขียนเห็นว่าในตอนสรุปยังมีความคลาดเคลื่อน เพราะถ้าไคร้ไบเอ่การยอมรับแล้ว ว่าการขึ้นทะเบียนราชพัสดุไม่เป็นหลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์ ดังนั้น ลำพังแต่การหมายเหตุไคร้ไบเอ่ในทะเบียนที่ราชพัสดุว่าให้เขาปลูกโรงชั่วคราว และไคร้ไบเอ่หนึ่งสื่อกระทรวงการคลังถึงกรมการจังหวัดควยรัฐบาลขอไว้เพื่อสร้างสถานที่ราชการ ก็หาไม่ขัดแย้งไปจากการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุไม่ เพราะการหมายเหตุในของการไรประโยชน์ที่ราชพัสดุในทะเบียนที่ราชพัสดุ เป็นเพียงแบบฟอร์มเท่านั้น และหนึ่งสื่อกระทรวงการคลังที่ระบุถึงการไรประโยชน์ที่ดินก็ไม่ใช่อกฎหมาย จึงไม่มีผลเป็นการสงวนหวห้าม และเมื่อทางราชการยังไม่ได้เข้าไปไรที่ดินเพื่อประโยชน์สาธารณะ ตามมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ดินพิพาทจึงไม่ใช่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน

๒.๓ อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินประเภทธรรมดา

อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินประเภทธรรมดาหมายถึง อสังหาริมทรัพย์ซึ่งแผ่นดินหรือรัฐมีไว้ในครอบครองและถือกรรมสิทธิ์ในลักษณะและความเป็นอยู่

เหมือนกับทรัพย์สินของเอกชน ก็อาจโอนกันไ้ตามธรรมดาไม่ต้องห้ามตามกฎหมาย  
 อย่างเช่นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยที่อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินประ-  
 เภทธรรมดาไม่มีกฎหมายห้ามการยกอายุความขึ้นต่อสู้ จึงอาจถูกราษฎรใช้สิทธิครอบครอง  
 ไ้กรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๔๒ ซึ่งมีเพิกขบหมันคดีใน  
 มาตรา ๑๓๑๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คู่ครองอยู่โดยห้ามมิให้ยึดเพื่อบังคับ  
 ชำระหนี้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาเหล่านี้ ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองของรัฐจะเป็น  
 ผู้ครอบครองและใช้ประโยชน์ในการดำเนินกิจการของรัฐ นอกเหนือไปจากการสาธารณ  
 ประโยชน์หรือใช้ประโยชน์ร่วมกัน โดยฝ่ายปกครองจัดทำกิจการในคานสาธารณูปโภค  
 หรือสาธารณูปการซึ่งคล้ายกับกิจการของเอกชน ที่เรียกกันว่าวิสาหกิจเอกชนของฝ่าย  
 ปกครอง เช่น อสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ อสังหาริมทรัพย์ที่ฝ่ายปกครองนำ  
 ไปจัดหาประโยชน์เก็บรายได้เข้ารัฐในประเภทต่าง ๆ เช่น นำไปจัดให้เช่า ให้ปลูก  
 สร้างอาคารยกกรรมสิทธิ์แล้วให้สิทธิเช่าอาคารเป็นการตอบแทน หรือการจัดหาประโยชน์  
 ในรูปแบบอื่น ๆ ในลักษณะอย่างกิจการส่วนเอกชน โดยการดำเนินกิจการเหล่านี้เป็นไป  
 ภายใต้บังคับของหลักกฎหมายเอกชน

ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาอาจมีบ่อเกิดหรือที่มาได้หลายประการ เช่น อาจ  
 ตกเป็นของรัฐ เนื่องจากถูกยึดมาแทนหนี้ที่ค้างชำระ โดยอาจเป็นที่ภาษีอากร หรือหนี้  
 ทางแพ่งอื่น ๆ โดยวิธีการตามบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ไ้มา  
 โดยทางนิติกรรม เช่น มีประชาชนยกให้ การซื้อขายและแลกเปลี่ยนโดยที่ดินที่ได้รับยก  
 ให้ ซื้อขาย หรือแลกเปลี่ยนมานั้นมิได้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อย่างสำนักงานราชการบ้าน-  
 เมือง หรือใช้เพื่อประโยชน์ร่วมกันอย่างอื่น ดังเช่น ที่ดินที่ใจปลูกสร้างบ้านพักครู ซึ่ง  
 ส่วนงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้วินิจฉัยว่า บ้านพักครูนั้นใช้เพื่อประโยชน์แก่ครูโดย  
 เฉพาะเท่านั้น หากเป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนดังเช่นสำนักงานราชการบ้านเมืองไม่<sup>๒</sup>หรือ

๑ มาตรา ๑๓๑๗ บัญญัติว่า ท่านห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดิน ไม่ว่าทรัพย์-  
 สินนั้นจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่

๒ ญัตติที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การตีความมาตรา ๑๓๑๔  
 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (กรณีที่ดินราชพัสดุ จังหวัดอุตรธานี) เดือนกันยายน ๒๕๑๒



อาจเกิดขึ้นโดยผลทางกฎหมายแห่งทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาตามประมวลกฎหมาย  
แพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ กล่าวคือ เป็นสิ่งนอกของทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา  
และนอกจากนั้นอาจเกิดจากที่ฝ่ายบริหารมีคำสั่งยึดทรัพย์สินของบุคคลให้ตกเป็นของรัฐ  
เช่น นายกรัฐมนตรีอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๓ แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร  
พุทธศักราช ๒๕๑๕ มีคำสั่งที่ สสร.๓๘/๒๕๑๗ สั่ง ณ วันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๑๗ ให้ทรัพย์สิน  
ส่วนของจอมพลถนอม กิตติขจร และภริยา จอมพลประภาส จารุเสถียร และภริยา และ  
พันเอกณรงค์ กิตติขจร และภริยา ที่ได้อาศัยไว้ตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ สสร.๔๐/๒๕๑๖  
ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๑๖ ตกเป็นของรัฐ ซึ่งคำสั่งดังกล่าวมีผลเป็นกฎหมาย<sup>๑</sup> เป็นต้น

อนึ่ง มีข้อน่าสังเกตว่าในกรณีที่มีการออกกฎหมายเวนคืนหรือโดยการประกาศ  
สงวนที่ดินเพื่อสร้างถนนหรือประโยชน์ของงานทาง ที่กินส่วนที่เป็นทางหลวงและเขตไหล่ทาง  
หรืองานทางยอมเป็นทางหลวงตามประกาศการปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๔๕ และเป็นสาธารณสมบัติ  
ของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔  
(๒) แต่ที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนคัตถนนหรือนอกเขตไหล่ทางดังกล่าว จะเป็นทรัพย์สิน  
ของแผ่นดินประเภทใด หากเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา ที่กินส่วนที่เหลือจากการ  
คัตถนนเหล่านั้นยอมถูกครอบครองปรักษไต่ ตามมาตรา ๑๓๔๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง  
และพาณิชย์ ซึ่งปัญหาทั้งกล่าวข้างไม่มีผู้ใดทำความเข้าใจได้ คงได้แต่เข้าใจกันว่าที่ดินที่เหลือจาก  
การเวนคืนเพื่อทำถนนเพื่อประโยชน์ของรัฐบาลเป็นที่ราชพัสดุ จึงเป็นการกล่าวอ้างตาม  
พระราชโองการรัชกาลที่ ๖ ที่ ๖๔/๔๐๗ ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๔๖๔ ที่ว่า "ที่ราชพัสดุ  
. . . ใ้รับที่ดินเหลือจากเขตถนนตามประกาศพระราชกฤษฎีกา" โดยไม่ใ้ไขบาย  
ว่าเป็นที่ราชพัสดุประเภทใด ระหว่างทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดากับสาธารณสมบัติของ  
แผ่นดิน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ สำหรับผู้เขียนเองเห็น  
ว่า แม้ที่ดินส่วนที่เป็นทางหลวง ไหล่ทาง หรือส่วนที่เหลือจากการคัตถนน จะเกิดโดยผล  
ของกฎหมายที่กำหนดให้ที่ดินในแผนที่ท้ายพระราชบัญญัติเวนคืนเพื่อทำเป็นถนนหรือทางหลวง  
อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน แต่เมื่อส่วนที่เหลือจากการคัตถนน หรือนอกเหนือจาก  
การสร้างทางหลวงมิได้ใช้เพื่อประโยชน์แก่ทางหลวงหรืองานทางแล้ว ที่ดินนั้นน่าจะเป็นเพียง  
ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา

<sup>๑</sup> ฎีกาพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๖๐/๒๕๒๕



นอกจากนี้ยังมีข้อสังเกตเกี่ยวกับทรัพย์สินของแผ่นดินประเภทกรรมค้ำอีกประการหนึ่ง คือ กรณีการถอนสภาพที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ไม่ว่าจะเป็นการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๔ บรรค ๒<sup>๑</sup> หรือตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ มาตรา ๔<sup>๒</sup> ก็คือเมื่อถอนสภาพแล้วที่ดินเป็นสาธารณสมบัติเหล่านั้นจะเป็นที่ดินซึ่งเป็นที่ดินของแผ่นดินประเภทใด หากเดิมที่ดินเหล่านั้นเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้ประโยชน์ร่วมกัน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๒) ย่อมไม่มีปัญหา เพราะเมื่อถอนสภาพแล้วย่อมกลายเป็นที่รกร้างว่างเปล่า ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔(๑) แต่ในกรณีที่ดินประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๓) เมื่อถอนสภาพแล้วจะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินประเภทใด ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าปัญหานี้จะต้องพิจารณาถึงที่มาของการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเหล่านั้นเป็นการเฉพาะรายไป หากเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เมื่อถอนสภาพแล้ว ที่ดินก็จะเปลี่ยนสภาพเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา แต่ถ้าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยการสงวนหวงห้าม ยังมีใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หากถอนสภาพ สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔(๓) ก็จะกลับคืนสู่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ประเภทที่รกร้างว่างเปล่า ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔(๑) ตามที่เป็นอยู่ก่อนการหวงห้ามนั่นเอง

<sup>๑</sup> มาตรา ๔ บรรค ๒ ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่ไว้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของหน่วยงาน เมืองอาจถูกถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อประโยชน์อย่างอื่นหรือนำไปจัดเพื่อประโยชน์ใด ในกรณีดังต่อไปนี้

<sup>๒</sup> มาตรา ๔ ที่ราชพัสดุเฉพาะที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เมื่อเลิกใช้ประโยชน์เช่นนั้นหรือเมื่อสิ้นสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว หรือที่ราชพัสดุที่ทางราชการหวงห้ามไว้และทางราชการไม่ประสงค์จะหวงห้ามอีกต่อไป ให้ถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือถอนการหวงห้ามแล้วแต่กรณีโดยทรงเป็นพระราชกฤษฎีกา และให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย

## ๒.๔ ประเภทของสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ บัญญัติว่า "สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นรวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อสาธารณประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่รายคลั่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์

ทรัพย์สินตามที่กล่าวไว้ในอนุมาตรา ๑ ถึง ๓ ของมาตรา ๑๓๐๔ ข้างต้นนี้เป็นเพียงตัวอย่างของสาธารณสมบัติของแผ่นดินเท่านั้น ทั้งนี้ โดยอาจจะสังเกตเห็นจากที่บัญญัติไว้โดยใช้คำว่า "เช่น . . ." ซึ่งกรณีอาจมีมากกว่านี้ก็ได้ เป็นต้นว่า ตาม (๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันอาจมีอย่างอื่นอีก เช่น หุ่นเลี้ยงสัตว์ หนองน้ำที่ทางราชการประกาศสงวนไว้ให้ราษฎรใช้สำหรับเลี้ยงสัตว์ เป็นต้น นอกจากนั้น ตาม (๓) ทรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะอาจจะมีสนามบินของกองทัพอากาศ เป็นต้น

สาธารณสมบัติของแผ่นดินแต่ละประเภทตามมาตรา ๑๓๐๔ (๑)-(๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มีลักษณะพิเศษเฉพาะตัวที่แตกต่างกันไป ทั้งอาจเกี่ยวข้องกับบทกฎหมายพิเศษบัญญัติไว้โดยเฉพาะอีกหลายเรื่อง และโดยเจตนาอย่างยิ่งสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) และ (๓) เมื่อตกเป็นสาธารณสมบัติประเภทใด ๆ แล้ว ไม่อาจเปลี่ยนแปลงประเภทไปโดยสภาพการใดเพื่อการนั้น ๆ ได้ ดังเช่นคำวินิจฉัยของศาลฎีกาที่ ๓๔๙๓/๒๕๒๕ ที่ว่า "ที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่สงวนไว้ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แม้จะถูกราษฎรใช้ประโยชน์มานานเท่าใด และจำนวนเนื้อที่เท่าใดก็ตาม ก็

มีเหตุ สุชีวะ, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์สิน, หน้า



ไม่ทำให้ที่ดินส่วนที่ถูกรวมไว้ประโยชน์นั้นเปลี่ยนสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทอื่นได้ ที่ดินก็ยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ประเภทที่ไรเพื่อประโยชน์ราชการโดย เฉพาะอยู่เช่นนั้น"

การวินิจฉัยว่าทรัพย์สินของแผ่นดินเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทใด ตามมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มีความสำคัญมาก เพราะสาธารณสมบัติของแผ่นดินแต่ละประเภทอาจตกอยู่ภายใต้ของบังคับแห่งกฎหมายพิเศษแต่ละฉบับที่กำหนดอำนาจ การปกครองดูแลรักษาหรือจัดระเบียบบริหารโดยเฉพาะออกไป นอกเหนือจากประมวลกฎหมายที่ดิน รวมทั้งเมื่อแบ่งประเภทแห่งสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น ๆ แล้ว สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทนั้น ๆ ก็อาจถูกรวมเรียกเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินอีกประเภทหนึ่งโดย เฉพาะ และตกอยู่ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายพิเศษนั้นด้วยทั้ง เช่น สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ไรเพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดย เฉพาะย่อมตกเป็นที่ราชพัสดุ ตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๔ ซึ่งผู้เขียนจะได้อธิบายรายละเอียดในบทที่ ๘ ต่อไป

ฉะนั้น เพื่อจะได้อศึกษาคำและทำความเข้าใจในสาธารณสมบัติของแผ่นดินในแต่ละประเภทอย่างลึกซึ้ง ตลอดจนสามารถวิเคราะห์ปัญหาในชั้นต้นเกี่ยวกับข้อโต้แย้งสิทธิ ในการปกครองดูแลรักษาหรือหาผลประโยชน์ในที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แต่ละประเภท จำต้องเข้าใจถึงกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินในแต่ละประเภท ประกอบด้วย ในบทบัญญัติกฎหมายตลอดจนระเบียบต่างๆ ที่กำหนดไว้เกี่ยวกับผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษา ตลอดจนการคุ้มครองป้องกันสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทต่าง ๆ นั้น มีตั้งแต่ประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งเป็นบทบัญญัติทั่วไป ตลอดจนกฎหมายพิเศษเฉพาะเรื่องเฉพาะประเภทของสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งท่านสามารถดูรายละเอียดได้ในบทที่ ๘ ในส่วนที่ว่าด้วยการปกครองดูแลสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

นอกจากมีบทบัญญัติกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ในการปกครองดูแลรักษาอสังหาริมทรัพย์อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๑)-(๓) ในแต่ละประเภทไว้แล้ว ยังมีข้อที่น่าสังเกตต่อไปอีกว่า กฎหมายพิเศษที่ตราออก



มาใช้เฉพาะในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง อาจบังคับกับสาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นการทั่วไปไม่ได้ หากประสงค์จะให้มั่นคงบังคับจะต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายอันเกี่ยวกับสาธารณสมบัติของแผ่นดินในเรื่องนั้น ๆ โดยเฉพาะ ตามประเภทแห่งสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งกรณีเช่นนี้ผู้เขียนใคร่ขอยกปัญหาบางเรื่องมาเพื่อประกอบความเข้าใจ ดังเช่น ตามที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓๐๕ ว่า "ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น จะโอนแก่กันไม่ได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา" นั้น หากกรณีมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ปรากฏว่ามีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทต่าง ๆ อยู่ในแนวเขตการเวนคืนด้วยครั้งนี้ จะถือว่า "กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ มีผลเป็นการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแต่ละประเภท ซึ่งอยู่ภายในแนวเขตเวนคืนด้วยหรือไม่ หากไม่ จำเป็น จะต้องดำเนินการหรือมีวิธีการทางกฎหมายประการใด ที่จะให้ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทต่าง ๆ ตามมาตรา ๑๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โอนไปตามประสงค์ได้

ปัญหาดังกล่าวสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาไต่สวนจึงจำเป็นต้องหาความเห็นว่าเป็นกรณีของรัฐต้องการอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนเพื่อใช้ในกรณีอื่นจำเป็นเพื่อสาธารณูปโภค หรือการอื่นจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการไปมาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือประโยชน์แห่งรัฐอย่างอื่น เมื่อมีโต้ตกลงกันผู้เป็นเจ้าของ หรือผู้ครอบครองในเรื่องการโอนไว้เป็นอันอาจอื่น รัฐจะนำอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนมาใช้ในกิจการดังกล่าวข้างต้นได้ก็แต่โดยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น ๆ ตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา ๓๓ ของรัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๕ ซึ่งบัญญัติให้คุ้มครองสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินไว้ ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามนัยแห่งกฎหมายดังกล่าวย่อมใช้เฉพาะในกรณีอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนเท่านั้น สำหรับอสังหาริมทรัพย์อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งมิได้ตก เป็นกรรมสิทธิ์แก่บุคคลหนึ่งบุคคลใดนั้น มาตรา ๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินให้ถือว่าเป็นของรัฐ จึงไม่มีความจำเป็นต้องออกกฎหมายเวนคืนดังเช่นอสังหาริมทรัพย์ของเอกชน เพราะรัฐย่อมนำอสังหาริมทรัพย์ของรัฐมาใช้ประโยชน์ได้อยู่แล้วในฐานะที่เป็นเจ้าของ ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินดังกล่าวจึงไม่โอนไปโดยอำนาจแห่งกฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น และใน

กรณีพระราชพิสดุ ซึ่งมีพระราชบัญญัติที่ราชพิสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ กำหนดให้เป็นกรณีพิเศษของ  
กระทรวงการคลังก็เช่นกัน หากรัฐมีความประสงค์จะนำไปใช้เพื่อประโยชน์ราชการรัฐ  
ก็อาจขอใช้ได้เสนอโดยไม่ตองออกกฎหมาย

ส่วนที่ว่าจะดำเนินการหรือมีวิธีการตามกฎหมายประการใด ที่จะให้ที่ดิน  
สาธารณสมบัติของแผ่นดินตกไปเป็นกรณีพิเศษแก่ผู้ได้รับประโยชน์จากการเวนคืนด้วยนั้น  
ก็ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่มีบัญญัติไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสาธารณสมบัติ  
ของแผ่นดินประเภทนั้น ๆ ไป ดังเช่น กรณีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ไว้เพื่อ  
ประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ซึ่งเป็นที่ราชพิสดุ ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่  
ราชพิสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ การโอนจึงต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติ  
ที่ราชพิสดุ กล่าวคือต้องกระทำโดยพระราชบัญญัติ

สำหรับกรณีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ประเภทที่รกร้างว่างเปล่า  
ซึ่งมีบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓๐๔ (๑) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น เนื่องจากประมวล  
กฎหมายที่ดินไม่ได้บัญญัติเรื่องการโอนไว้แก่ประการใด คงมีแต่บทบัญญัติมาตรา ๑๓๐๕ แห่ง  
ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไว้ว่า "ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นจะ  
โอนแก่กันมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา ดังนั้น  
การโอนที่ดินรกร้างว่างเปล่า จึงอาจกระทำได้โดยปฏิบัติตามมาตรา ๑๓๐๕ ดังกล่าว  
แต่อย่างไรก็ตาม ถ้ามีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินอันเป็นสาธารณ  
สมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าและมิได้มีใครครอบครอง ผู้เวนคืนนั้นอาจ  
ขอใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นจากอธิบดีกรมที่ดิน ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจจัดหาประโยชน์ได้ตาม  
มาตรา ๑๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ส่วนที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน  
สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์  
นั้น มาตรา ๔(๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติว่า "การโอนให้กระทำโดย  
พระราชบัญญัติ" โดยมีเงื่อนไขว่าทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนจะต้องจัก  
หาที่ดินมาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนที่ดินดังกล่าว ดังนั้น หากมีที่ดินในลักษณะดังกล่าวภายใน  
เขตเวนคืน เมื่อจัดหาที่ดินมาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว ก็ดำเนินการตราพระราชบัญญัติ  
โอนที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันนั้นต่อไปได้ หากที่ดินนั้น

พลเมืองเล็กไซ้ประโยชน์แล้ว หรือได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว มาตรา ๔(๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กำหนดให้ถอนสภาพโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาเสียก่อน แล้วจึงตราพระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ให้ต่อไป

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าในชั้นแรกจะต้องแยกประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดินให้ออกเสียก่อนว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทใดบ้างแล้วหาหลักกฎหมายมาประกอบการดำเนินการ ซึ่งในบางครั้งการจะวินิจฉัยว่า อสังหาริมทรัพย์เหล่านั้นเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทใด ก็เป็นเรื่องยากอยู่เหมือนกัน ถึงผู้เขียนจะไต่ถามให้เห็นเมื่อกล่าวถึงสาธารณสมบัติของแผ่นดินแต่ละประเภทไป

#### ๒.๔.๑ ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ฯลฯ

ตัวอย่างประการแรกของสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือที่รกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน สาเหตุของการบัญญัติกฎหมายไว้ดังกล่าวคงเพื่อให้รับกับหลักที่นำมาแต่เดิมที่ว่า ที่ดินทั้งหลายในราชอาณาจักร เป็นของพระเจ้าอยู่หัว ซึ่งมีนักกฎหมายท่านหนึ่งได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า หลักการที่วางนี้รู้สึกว่าเป็นเหตุอันควรที่จะเลื่อนออกไป โดยเฉพาะทางศาลฎีกาพิพากษาคดี แม้ทั้งที่จะให้มีประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติไว้ในบรรพ ๔ เป็นการรองรับรัฐประศาสน์นโยบายดังกล่าวโดยบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓๐๔ เป็นหลักการทั่วไปว่า "ที่ดินรกร้างว่างเปล่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน" และเมื่อพูดถึงทรัพย์สินไม่มีเจ้าของในมาตรา ๑๓๑๔ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กล่าวถึงแต่สังหาริมทรัพย์ไม่มีเจ้าของ ไม่ได้กล่าวถึงที่ดินไม่มีเจ้าของเลย แต่ความที่ศาลไทยได้คดีขึ้นมา บางทีก็ถือเป็นหลักว่า ที่ดินรกร้างว่างเปล่านั้น แม้ผู้ใดจะได้

๑ คู่มือที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การไต่ถามประโยชน์ที่ดิน ซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (การเวนคืนที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ มีผลเป็นการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งอยู่ในแนวเขตเวนคืนหรือไม่) เดือนเมษายน ๒๕๒๖



เช่าก่อสร้างทำกินโดยไม่ไต่ถามกล่าวเจ้าหน้าที่ฝ่ายบ้านเมือง และไม่มีหนังสือที่ขานเมือง ออกไว้เป็นหลักฐาน กรรมสิทธิ์ก็ยังคงเป็นของผู้นั้นตามกฎหมาย ครั้นต่อมาเมื่อมีปัญหา ไต่เตียงกันมากแล้ว ในที่สุดศาลก็ตัดสินไปให้หลักรัฐประศาสน์นโยบายเดิม จนปัจจุบันนี้ประมวลกฎหมายที่ดินของไทยรับเอาหลักการเดิมมาเป็นรัฐประศาสน์นโยบายทุกประการ คือถือว่าที่ดินรกร้างว่างเปล่าเป็นของหลวง ผู้ที่เข้ายึดถือทำกินโดยไม่ไต่ถามกล่าวมีหนังสือสำคัญไต่ถามสิทธิครอบครองให้อ้างกันไต่ถามในระหว่างราษฎรกับเองผู้ไม่มีสิทธิดีกว่า แต่ไม่มีสิทธิที่จะยกขึ้นอ้างต่อแผ่นดินได้ ราษฎรไทยจะมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินต่อเมื่อไต่ถามออกกล่าวรับอนุญาตจากบ้านเมืองจนออกโฉนดให้แล้ว \*

ที่ดินรกร้างว่างเปล่านี้ มีนัยกฎหมายให้ความเห็นไว้ว่า หมายถึงที่ดินที่เอกชนยังไม่เคยมีกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองด้วยกฎหมายมาก่อน ถ้าเป็นที่ดินซึ่งเอกชนมีกรรมสิทธิ์มาก่อนแล้วแม้จะหลุดทิ้งไป ปลอยให้รกร้างว่างเปล่าเพียงใด ก็หาใช่ที่รกร้างว่างเปล่าไม่ <sup>๒</sup> และเมื่อพิจารณาที่ความพระราชบัญญัติออกโฉนด มาตรา ๓ ข้อ ๑ ข. <sup>๓</sup> กับมาตรา ๕๕ <sup>๔</sup> ขอมหมายความว่าถึงที่ดินซึ่งยังไม่ไต่ถามออกโฉนดให้เป็นกรรมสิทธิ์แก่

\* ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช, อธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, หน้า ๕๖

<sup>๒</sup> บัญญัติ สุวัระ, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์,

หน้า ๑๐๖

<sup>๓</sup> มาตรา ๓ ข้อ ๑ ข. ที่ดินแห่งใดยังเป็นที่ยรกร้างว่างเปล่า แลไม่มีหนังสือตราแดง ตราจองแต่เดิมมา ถ้าผู้ใดจะขอโฉนดแผนที่เป็นเจ้าของ ก็ให้ขาทหลวง เกษครแจ้งความแก่ผู้ว่าราชการเมืองให้ทราบ ผู้ว่าราชการเมืองจะไต่ถามตนเขคว่าจะให้จองได้เพียงก็ไร

<sup>๔</sup> มาตรา ๕๕ ให้เจ้าพนักงานทะเบียนสลักโฉนดทั้งสองฉบับ แลแก่ทะเบียนให้ปรากฏว่าไต่ถามเงินเมื่อวันนั้น ส่วนโฉนดฉบับสำหรับเจ้าของที่ดิน แลโฉนดฉบับหลวงกับเรื่องราวที่ขอเงินค่านั่งหนังสือต่าง ๆ บรรดาเกี่ยวข้องกับที่ดินแปลงนั้น ที่ได้มีการให้ลงเก็บไว้ในทะเบียน เมื่อต่อไปภายหน้ารัฐบาลไต่ถามออกโฉนดใหม่สำหรับที่ดินแปลงนั้นแก่ผู้ใด ก็ให้พนักงานทะเบียนกับรวมหนังสือเรื่องที่ดินแปลงนั้นเข้าในสารบบเดิม ซึ่งได้เคยมีสำหรับที่ดินแปลงนั้นมาแต่ก่อน

ผู้ใด และที่รกร้างว่างเปล่าในที่นี้ควรพิจารณาตามสภาพเมื่อก่อนที่ใดมีคนเช่าจับจอง เช่น เมื่อแรกเป็นที่รกร้างว่างเปล่าแม้อาจภายหลังจะมีคนเช่าตากวางให้เทียบทำนอประโยชน์อยู่ก็ไม่กลายเป็นอื่นไปได้ เพราะเมื่อแรกเข้ามาจับจองยังเป็นที่รกร้างว่างเปล่าอยู่ ที่ตากวางทำให้เทียบขึ้นภายหลังก็ไม่กลายเป็นตากวางอันเป็นที่รกร้างว่างเปล่า เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ อยู่ก่อนนั้นได้ ๒ ส่วนที่ดินเวนคืน หมายถึง ที่ดินที่ซึ่งเอกชนมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองแล้ว แต่เจ้าของได้เวนคืนสิทธิ ในที่ดินนั้น ให้แก่รัฐโดยสมัครใจ ตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน รศ. ๑๒๗ มาตรา ๕๗<sup>๓</sup> หรือตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา ๕<sup>๔</sup>

สำหรับที่ดินที่ทอดทิ้ง มีนัยกฎหมายหลายท่านให้ความเห็นว่า ที่ทอดทิ้งมิได้หมายความว่าโดยลำพังถึงที่ดินซึ่งเจ้าของละทิ้งไป แต่มีความหมายถึงที่ดินที่เจ้าของได้ทอดทิ้งไว้ จนรัฐบาลได้เกี่ยวข้องแต่ส่วนประกาศโดยเปิดเผยแล้วว่าเป็นที่ดินทอดทิ้งตามความหมายในพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๔๕๕ มาตรา ๕, ๕<sup>๕</sup> หรืออาจ

<sup>๓</sup> ศาสตราจารย์ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช, อธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กฎหมายลักษณะทรัพย์สิน, หน้า ๕๕

<sup>๒</sup> ศักดิ์ ไทยวัฒน์, คำบรรยายระบบที่ดิน (ธนบุรี : โรงพิมพ์วิธานพาณิชย์, ม.ป.ป.) หน้า ๕๔

<sup>๓</sup> มาตรา ๕๗ ผู้ใดจะเวนคืนที่ดิน ให้ทำเรื่องราบบนต่อเจ้าพนักงานทะเบียน แล้วให้นำโฉนดเดิมมาคืน เมื่อเจ้าพนักงานทะเบียนตรวจสอบเห็นเป็นการถูกต้องแล้วก็ให้รับโฉนดไว้ แลทำใบรับให้ผู้อื่นไปเป็นสำคัญ

<sup>๔</sup> มาตรา ๕ ผู้ใดมีความประสงค์เวนคืนสิทธิในที่ดินให้แก่รัฐ ให้ยื่นคำขอเวนคืนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๗๑

<sup>๕</sup> ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช, อธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กฎหมายลักษณะทรัพย์สิน, หน้า ๕๖

หมายถึง ที่ดินที่เอกชนมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองอยู่แล้ว แต่ได้ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า ภายในระยะเวลาตามที่ประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา ๒ กำหนดไว้ คือ ๕ ปีติดต่อกันสำหรับที่ดินมีโฉนดที่ดิน หรือสำหรับที่ดินนั้นไร้เพื่อประโยชน์อย่างอื่น ซึ่งมีได้เป็นการไร้เป็นที่บ้าน หรือที่สงวนไม้ยืนต้น

ส่วนที่ดินซึ่งกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นนั้น หมายถึงที่ดินซึ่งกลับมาเป็นของแผ่นดินนอกเหนือจากวิธีการที่กล่าวข้างต้น เช่น ที่ดินที่กลับมาเป็นของแผ่นดิน โดยการบังคับเวนคืน การบังคับซื้อ หรือการจัดซื้อเพื่อสาธารณประโยชน์ตามความในพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

เมื่อมีประมวลกฎหมายที่ดินบังคับแล้ว ประมวลกฎหมายที่ดินได้ยืนยันความเป็นเจ้าของที่ดินไว้ในมาตรา ๒ ว่า "ที่ดินซึ่งไม่ได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดให้ถือว่าเป็นของรัฐ" และบุคคลย่อมมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินไปจากรัฐก็ต่ออาศัยบทกฎหมายในมาตรา ๓ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน คือ

(๑) โฉมาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามบทกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ หรือ โฉมาซึ่งโฉนดที่ดินตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้

(๒) โฉมาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือกฎหมายอื่น

บทบัญญัติมาตรา ๓ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินดังกล่าวนี้ เป็นการไร้บังคับแก่บุคคลโดยทั่วไป ซึ่งไม่รวมถึงกรณีที่ทบวงการเมือง หรือรัฐเป็นผู้นำที่รกร้างว่างเปล่า ว่างไปไร้เพื่อประโยชน์สาธารณะประการอื่น เช่น ไร้เป็นที่สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือไร้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๑๔ (๒) และ (๓) เพราะที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น ตามประมวลกฎหมายยอมจัดให้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน หรือประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะได้ ซึ่งการคว่ำเนินการหรือระเบียบวิธี ที่รัฐจะจัดไร้ที่รกร้างว่างเปล่า

\* บัญญัติ สุธีวะ, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์สิน



เพื่อสาธารณประโยชน์และการสงวนหวงห้ามที่ดินนั้นยอมแตกต่างกันไปตามบุคคลบ้าง ดังเช่น การที่รัฐบาลจัดที่ดินของรัฐเป็นนิคมตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๔๑๑ หรือการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยรัฐบาลที่ดินของรัฐไปจัดให้เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง หรือเกษตรกรที่มีที่ดินน้อยได้เช่าซื้อ หรือเช่า ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๔๑๔ ส่วนการสงวนหวงห้ามก็แตกต่างกันไปตามสมัยที่ไรพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๓๕ กำหนดให้หวงห้ามโดยออกเป็นพระราชกฤษฎีกาและประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งก่อนหน้านั้นหาได้มีกฎหมายกำหนดไว้แต่อย่างใดไม่ สมุหเทศาภิบาล ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการมณฑล หรือนายอำเภอก็อาจประกาศหวงห้ามที่ดินได้ และศาลถือว่ามีผลชอบด้วยกฎหมายแล้ว \* ทั้งนี้ผู้เขียนได้กล่าวไว้โดยละเอียดแล้วในตอนต้น ที่ว่าด้วยการสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน

#### ๒.๔.๒ ที่สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หมายถึงทรัพย์สินของแผ่นดินซึ่งโดยสภาพประชาชนทั่วไปย่อมมีสิทธิใช้สอยร่วมกันได้ ดังที่มาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้ยกตัวอย่างไว้ เช่น ที่ชายคลอง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ซึ่งนอกจากนี้แล้วอาจมีทรัพย์สินอื่นอีก เช่น พุทธรักษาสำหรับเลี้ยงสัตว์สาธารณะ หนองน้ำสาธารณะ อีกด้วย

ที่สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือที่นิยมเรียกกันว่าเป็นที่ดินสำหรับประชาชนใช้ร่วมกันนั้น ยังมีชื่อเรียกอีกหลายชื่อตามที่มาแห่งระเบียบ คำสั่ง หรือกฎหมายดังเช่น ไร่ค่า ว่า "ที่สาธารณะ" ในคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ ๔๓๓/๒๔๔๖ ลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๔๔๖ <sup>๒</sup> และไร่ค่าว่า "ที่สาธารณประโยชน์" ในพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๓ เป็นต้น ซึ่งที่สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันนี้ เป็นสมบัติส่วนรวมที่มีวัตถุประสงค์ให้ประชาชนได้ใช้ร่วม

\* คู่มือพิพากษากฎีกาที่ ๓๓๑/๒๔๑๖

<sup>๒</sup> เป็นคำสั่งกระทรวงมหาดไทย แจงให้จังหวัดต่าง ๆ สั่งการให้อำเภอของ คนเจ้าหน้าที่ดินรกร้างว่างเปล่าไว้เป็นที่สาธารณะ ประจำตำบล อำเภอ หรือหมู่บ้าน เพื่อให้ประชาชนใช้ร่วมกัน

กัน โดยรัฐอาจสงวนหวงห้ามที่ดินแปลงใดแปลงหนึ่งซึ่งเห็นว่าเหมาะสมไว้ให้เป็นที่ดิน  
 สัตว์ หรือเป็นที่ฝังศพ (ป่าช้าสาธารณะ) หรืออาจสงวนหวงห้ามและจัดทำเป็นสวน  
 สาธารณะ ให้ประชาชนได้พักผ่อนหย่อนใจ ดังเช่น สวนลุมพินี สนามหลวง หรือสวนจตุ-  
 จิตร ทรัพย์สินเหล่านี้ถือเป็นทรัพย์สินส่วนกลาง กฎหมายจึงให้การรับรองคุ้มครองไว้เป็น  
 พิเศษ ดังเช่น การห้ามโอนตามมาตรา ๑๓๐๕ หรือการห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นเป็นข้อ  
 ท่อฎ ตามมาตรา ๑๓๐๖ ตลอดจนการห้ามยึด (หรืออายัด) ตามมาตรา ๑๓๐๗ แห่ง  
 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองร่วมกันอาจเป็นโดยสภาพของ  
 ทรัพย์สินประเภทนั้นเอง เช่น หนองน้ำที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติสำหรับประชาชนในตำบล  
 เลี้ยงสัตว์ร่วมกัน <sup>๒</sup> หรือที่ป่าช้าเขาคงมาเป็นเวลา ๕๐ ปีเศษแล้ว <sup>๓</sup> หรือบ่อน้ำกินซึ่ง  
 ชาวบ้านใช้ร่วมกันมา <sup>๔</sup> เป็นต้น หรือเป็นโดยผลของกฎหมายโดยการประกาศสงวนหวง  
 ห้ามไว้สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เช่น ประกาศหวงห้ามที่ดินไว้เป็นทุ่ง เลี้ยงสัตว์ และเมื่อ  
 ตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทใดสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ไม่ว่าจะโดยสภาพ  
 ที่ เป็นอยู่ในขณะนั้นหรือโดยการสงวนหวงห้ามไว้ก็ตาม ก็คงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน  
 ประเภทนั้น ๆ ตลอดไปจนกว่าจะได้มีการออกกฎหมายถอนสภาพการเป็นสาธารณะ หรือ  
 โอนไปเพื่อประโยชน์อย่างอื่น หรือนำไปจัดเพื่อประชาชน ดังที่มีบัญญัติไว้ในมาตรา ๕  
 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ลำพังแต่เพียงปรากฏว่าที่สาธารณะนั้นได้สิ้นสภาพไป เปลี่ยน  
 สภาพไป หรือประชาชนเลิกใช้ก็ทำให้สภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสิ้นไปไม่ <sup>๕</sup>

<sup>๑</sup> อรรถัย อุโฆสิตกุล, "ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน", หน้า ๕๐

<sup>๒</sup> กฎำพิพากษำฎีกำที่ ๕๕๒/๒๕๒๒

<sup>๓</sup> กฎำพิพากษำฎีกำที่ ๑๐๐/๒๕๑๕

<sup>๔</sup> กฎำพิพากษำฎีกำที่ ๖๒๔/๒๕๑๐

<sup>๕</sup> กฎำพิพากษำฎีกำที่ ๒๖๑๖/๒๕๒๔, ๑๓๔๕/๒๕๑๘

ที่ขายคลั่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ โดยสภาพของทรัพย์สินเหล่านี้ย่อมแสดงอยู่ในตัวว่ามีราษฎรเข้าใจประโยชน์ ส่วนการประกาศสงวนหวงห้ามนั้น เป็นการอาศัยอำนาจทางกฎหมายกำหนดให้ที่ดินแปลงหนึ่งแปลงใดเป็นที่สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ซึ่งพลเมืองได้เข้าไปใช้ที่ดินแล้วหรือไม่ก็ตาม แต่โดยผลของกฎหมายทำให้ที่ดินที่ประกาศสงวนหวงห้ามมีสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ทั้งนี้ได้กล่าวมาครั้งหนึ่งแล้วในเรื่องการเปลี่ยนสภาพที่รกร้างว่างเปล่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ประเภทอื่น ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๒) และ (๓)

สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามมาตรา ๑๓๐๔(๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อาจได้มาโดยการที่ราษฎรยกให้ อุตชิให้แก่รัฐ เพื่อประโยชน์แก่สาธารณะสำหรับประชาชนใช้ร่วมกัน เช่น ยกที่ดินให้เพื่อใช้ทำถนนหนทาง หรือคูคลอง เป็นทางสัญจรไปตามปกติ เป็นต้น ซึ่งการอุทิศที่ดินให้เป็นสาธารณะสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันนี้มี ๒ กรณีด้วยกัน คือ

๑. การอุทิศให้โดยตรง
๒. การอุทิศให้โดยปริยาย

๑. การอุทิศให้โดยตรง คือการที่เอกชนเจ้าของที่ดินแสดงเจตนาที่จะอุทิศที่ดินของคนให้แก่รัฐ เพื่อให้รัฐนำไปใช้เป็นสาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน โดยผู้อุทิศได้ดำเนินการตามระเบียบกฎหมาย เพื่อให้ที่ดินตกเป็นของรัฐ เช่น การยื่นคำขอจดทะเบียนตอพนักงานเจ้าหน้าที่ โฉนดที่ดินของคนเป็นสาธารณประโยชน์ \* นอกจากนี้ การแสดงเจตนาโดยชัดแจ้งดังกล่าวอาจทำโดยส่งมอบโฉนดที่ดิน หรือ นส.๓ ให้แก่ทางราชการโดยให้ทางราชการไปดำเนินการเอง หรือแสดงเจตนาโดยทำเป็นหนังสือยกให้ หรือให้ตอพนักงานเจ้าหน้าที่ก็ได้

๒. การอุทิศให้โดยปริยาย คือการที่เจ้าของที่ดินไม่ได้แสดงเจตนาออกมาโดยชัดแจ้ง หรือดำเนินการตามระเบียบวิธีกวดในการยกที่ดินให้แก่รัฐเพื่อสาธารณประโยชน์

\* โสภณ ชัยสุวรรณ, คู่มือพนักงานที่ดิน (ตอนที่ ๑) (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ไทยเซชม, ๒๕๒๐) หน้า ๑๒



แต่ผู้ยกให้ไปปล่อยให้ประชาชนทั่วไปเช่าใช้ที่ดินของตน จนถือเป็นปรียายว่าเจ้าของที่ดิน  
 สละเจตนาครอบครองเพื่อตนแล้ว โดยถือว่าการอุทิศที่ดินให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน  
 สำหรับพลเมืองโดยรวมกันดังกล่าวนั้น ไม่จำเป็นต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนกงาน  
 เจ้าหน้าที่ ก็มีผลสมบูรณ์แล้ว เช่น เจ้าของที่ดินมีโฉนดที่ดินในที่ดินของตนเอง เพื่อขาย  
 ที่ดินให้มีราคาสูงขึ้น ผู้ซื้อที่ดินกับบุคคลอื่นได้ใช้ดินนั้นเป็นทางสัญจรไปมาหลายปี โดยเจ้า  
 ของมิได้หวงห้ามแต่อย่างใดถือได้ว่าเจ้าของที่ดินอุทิศที่ดินให้เป็นถนนสาธารณะแล้ว หรือ  
 ว่าทางเดินซึ่งเจ้าของที่ดินปล่อยให้สาธารณชนใช้เป็นทางสัญจรไปมาเป็นเวลากว่า ๒๐ ปี  
 ถือถือได้ว่าเจ้าของที่ดินสละให้ทางสาธารณะแล้ว จึงตกเป็นสาธารณสมบัติของ  
 แผ่นดินสำหรับพลเมืองโดยรวมกัน ตามมาตรา ๑๓๐๔(๒) <sup>๒</sup> หรือกรณีอ้างอยู่ในเขต  
 โฉนดของโจทก์ แม้โจทก์จะมีโฉนดที่ดินเป็นทางสาธารณะก็ตาม แต่เมื่ออ้างนี้ประชาชน  
 ใช้ประโยชน์เป็นทางสัญจรไปมาหลายปี ก่อนที่ดินนั้นจะตกมาเป็นของโจทก์ เจ้าของที่ดิน  
 ก็มิได้หวงห้ามหวงห้ามในการที่ประชาชนทั่วไปใช้ประโยชน์ในอ้างนี้เป็นสาธารณ  
 ประโยชน์โดยปริยายแล้ว แม้จะไม่แก่โฉนด อ้างนี้ก็เป็นอ้างสาธารณะ <sup>๓</sup>

ดังนั้น จึงกล่าวสรุปได้ว่า การแสดงเจตนาสละกรรมสิทธิ์ให้เป็นของแผ่นดิน  
 นั้น มิใช่ว่าต้องกระทำการใหญ่ของกรรมสิทธิ์โอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์อย่างกับ  
 โอนให้บุคคลธรรมดา แผ่นดินหรือผู้แทนของแผ่นดินไม่จำเป็นต้องมารับโอนหรือรับรู้อย่างไร  
 กวบเพียงแต่เจ้าของที่ดินทำการแสดงเจตนาสละให้ก็เพียงพอแล้ว ดังนั้น การสละนั้น  
 อาจจะเป็นไปโดยปริยาย คือ เมื่อพฤติการณ์ทั้งหลายแสดงว่าเจ้าของที่ดินได้แสดงเจตนา  
 อุทิศให้แก่ประชาชน เพื่อสาธารณประโยชน์ก็แล้ว ส่วนเมื่อใดที่เห็นใจจะถือว่าเจ้าของที่ดิน  
 ได้แสดงเจตนาสละเช่นนั้นก็ต้องแล้วแต่ข้อเท็จจริงเป็นเรื่อง ๆ ไป เช่น ถ้าเจ้าของยังคง  
 แสดงการหวงห้ามอย่างใดอยู่บ้าง แม้จะให้ประชาชนใช้เพื่อสาธารณประโยชน์บ้างก็ดี

<sup>๑</sup> กฎำติพำกษำฎีกำที่ ๔๐๓-๔๐๔/๒๔๗๒  
<sup>๒</sup> กฎำติพำกษำฎีกำที่ ๑๐๔๓/๒๔๗๗  
<sup>๓</sup> กฎำติพำกษำฎีกำที่ ๓๔๓-๓๔๔/๒๕๐๔ และ ๑๑๓๔-๑๑๓๕/๒๕๐๑

ก็ยังไม่เป็นการแสดงว่า เจ้าของไค่แสดงเจตนาสละอุทิตให้เป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน<sup>๑</sup> เช่น ทางเงินซึ่งเอกรชนทำขึ้นเพื่อประโยชน์ให้คนเก็บเขาออกตลาดและห้องแถวในที่กินของเขา ทั้งมีประตูปิดเปิดให้เงินไค่ตามควรแก่เวลาทั้งนี้ ถึงแม้จะเปิดให้เงินมากถึง ๑๐ ปีแล้วก็ตาม ไม่นับว่าเป็นทางสาธารณะกล่าวคือ ยังถือไม่ได้ว่าเจ้าของไค่อุทิตให้เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั่นเอง<sup>๒</sup> แต่อย่างไรก็ตามเมื่อเจ้าของที่ดินคนเก็บไค่อุทิตที่ดินบางส่วนให้เป็นทางสาธารณะโดยปริยายแล้ว แม้ที่ดินส่วนนั้นจะอยู่ในเขตโฉนดที่ดินที่รับซื้อไว้ ผู้ซื้อที่ดินนั้นก็ไม่มีสิทธิที่จะยึดถือเอาเป็นของตนได้<sup>๓</sup>

๒.๔.๓ ที่สำหรับไร่เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ

สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ไร่เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔(๓) นั้น บ่อหมายถึงทรัพย์สินของแผ่นดินที่ไร่หรือสวนไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน เพื่อประโยชน์สาธารณะนั่นเอง ทั้งเช่น สถานที่ราชการหรือที่ดินราชพัสดุซึ่งไร่ปลูกสร้างอาคาร สถานที่ราชการ เป็นต้น<sup>๔</sup>

สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ไร่เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะนี้ อาจมีที่มาได้หลายทางในลักษณะที่คล้ายกับสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองไร้วางกัน เช่น อาจได้มาโดยผลทางกฎหมายเกี่ยวกับการสงวนหวงห้ามที่ดินไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการ โดยเฉพาะตามหลักการสงวนหวงห้ามที่ดินซึ่งที่กล่าวมาแล้ว คงค้างกันในวิถุกฎประสงคืที่ว่า เป็นการสงวนหวงห้ามไว้ไร่เพื่อประโยชน์ในราชการของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔(๓) นอกจากนั้นในการได้มาเกี่ยวกับที่ดินประเภทนี้อาจได้โดยทางนิติกรรม เป็น

<sup>๑</sup> ประมุข สุวรรณนคร, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์สิน, หน้า ๔๖ - ๕๗

<sup>๒</sup> กฎคำพิพากษาฎีกาที่ ๓๒๐/๒๔๗๖

<sup>๓</sup> กฎคำพิพากษาฎีกาที่ ๖๔๐/๒๔๑๐

<sup>๔</sup> บัญญัติ สุธีระ, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์สิน,



กันว่า การซื้อขายแลกเปลี่ยน และรับยกให้จากบุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยมีวัตถุประสงค์ว่าจะใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ และได้ใช้เพื่อการนั้นแล้ว เช่น ใช้สำหรับเป็นสถานที่ตั้งที่ว่าการอำเภอ สถานีตำรวจ หรือสำหรับปลูกสร้างสถานือนามัย โรงเรียน ตลอดจนสถานที่ทำการของรัฐในราชการบริหารต่าง ๆ ทุกชนิด ทั้งราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค หรือราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบาล สุขาภิบาล วิทยาลัย

เมื่อกล่าวถึงที่มาของ สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ตามมาตรา ๑๓๑๔(๓) นี้แล้ว ทำให้เกิดปัญหาคือว่า ความเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินในทรัพย์สินของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะประเภทนี้ เกิดขึ้นเมื่อใด เพราะการวินิจฉัยว่าทรัพย์สินของแผ่นดินตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่นั้นมีความสำคัญมากในแง่ทางกฎหมาย ซึ่งถ้ามีข้อพิพาทระหว่างราษฎรกับทางราชการเกี่ยวกับที่ดินเหล่านี้ ทางราชการหรือรัฐก็ต้องพยายามนำสืบว่าที่พิพาทเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินและในขณะที่เกี่ยวกับราษฎรก็จะต้องโต้แย้งว่าที่พิพาทแปลงนั้น เป็นเพียงทรัพย์สินของแผ่นดินเท่านั้น เพื่อจะนำไปสู่ผลทางกฎหมายที่แตกต่างกัน ซึ่งเกี่ยวกับเรื่องนี้มีนักกฎหมายบางท่าน<sup>๑</sup> ได้ให้ความเห็นไว้ว่า ถ้าที่ดินซึ่งเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น รัฐบาลประสงค์จะสร้างสถานที่ราชการ แม้จะยังไม่ทันได้สร้างก็ถือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยอ้างคำพิพากษาศาลฎีกาที่วินิจฉัยว่า ที่ดินที่รัฐบาลซื้อจากเอกชนเพื่อสร้างสถานที่ราชการ และได้ขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุทำให้เช่าปลูกโรงเรือนชั่วคราว แต่ที่ดินราชพัสดุซึ่งอยู่ติดต่อกันไว้ใช้ปลูกสร้างเป็นที่ทำการแขวงการทาง ทั้งนี้ ที่ดินราชพัสดุที่ซื่อนั้น แม้จะยังไม่ใช้ปลูกสร้างสถานที่ราชการก็เป็นสาธารณประโยชน์<sup>๒</sup>

ส่วนผู้เขียนเอง เห็นว่าการวินิจฉัยว่าทรัพย์สินของแผ่นดินตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ราชการโดยเฉพาะตั้งแต่เมื่อใดนั้นควรแยกพิจารณาเป็น ๒ กรณี กรณีแรก ถ้าอสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยผลของกฎหมาย ความเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินย่อมเกิดขึ้นที่เมื่อปฏิบัติ

<sup>๑</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๑๐  
<sup>๒</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๔๒๔-๑๔๒๕/๒๕๑๒



ครบถ้วนตามที่กฎหมายบัญญัติหรือวันที่กฎหมายใช้บังคับ กรณีที่สอง ถ้าอสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้นไ้มาโดยผลของนิติกรรม เป็นคนว่า การซื้อขาย แลกเปลี่ยน หรือยกให้ ซึ่งความประสงค์ของรัฐในการทำนิติกรรมดังกล่าว ประสงค์จะใช้อสังหาริมทรัพย์เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะแล้ว สาธารณสมบัติของแผ่นดินย่อมเกิดขึ้นทันทีเมื่ออสังหาริมทรัพย์นั้นได้ถูกใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะดังตัวอย่างเช่น เอกชนยกที่ดินให้แก่ราชการ เพื่อปลูกสร้างที่ทำการกิ่งอำเภอที่ใดก่อตั้งขึ้นใหม่ ทั้งนี้ คราวใดที่ทางราชการยังไม่ไปปลูกสร้าง หรือทางราชการเปลี่ยนใจไปใช้ที่ดินแปลงอื่นปลูกสร้างที่ทำการกิ่งอำเภอดังกล่าวแทน โดยยังไม่ได้เข้าใช้ที่ดินแปลงที่ยกให้แล้ว ที่ดินแปลงนี้ก็หากตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่ ผู้เขียนขอยกคำพิพากษานิติภาาเรื่องหนึ่งขึ้นมาเปรียบเทียบ ซึ่งศาลฎีกาได้วินิจฉัยว่า "ที่ดินเมื่อเปล่าจึงเจ้าของทำหนังสือสิทธิในทางราชการสร้างสวนที่ราชการ แต่ทางราชการไม่ไ้ไรที่ดินตามวัตถุประสงค์ที่ยกให้ ไม่ไ้เข้าเกี่ยวข้องในที่ดิน จึงไม่ตกเป็นของราชการ" \* ซึ่งหมายถึงยอมไม่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินด้วยนั่นเอง

การพิจารณาว่าอสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินไ้มาบ้างเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ไ้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะนั้น ย่อมไม่มีปัญหาถ้าหากปรากฏโดยสภาพแห่งอสังหาริมทรัพย์นั้นว่าเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่ไ้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นคนว่าไ้ปลูกสร้างเป็นส่วนที่ราชการบ้านเมือง โดยผลของกฎหมายยอมถือว่าอสังหาริมทรัพย์เหล่านั้นเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ไ้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะแล้ว แต่ถ้าวอสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินแปลงใด โดยสภาพทว่างเปล่าหรือมีราษฎรบุกรุกอยู่อาศัยเจนนี ก็จำเป็นต้องคำนึงประวัติความเป็นมาของที่ดินแปลงนั้นว่าไ้มาอย่างไร หากเดิมเคยไ้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินมาก่อนแล้ว ถอมาเลิกใช้ก็ดับพลอยให้ว่างเปล่าเจนนี โดยปรากฏว่าทางราชการยังไม่ทอดทิ้งเรื่องยังไม่ไ้ถอนสภาพ ก็ยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่ถึง เจนนี กรณีที่ราษฎรพิศุทธิเคยไ้เป็นที่ปลูกสร้างโรงฆ่าสัตว์ของอำเภอแต่เลิกไป ปัจจุบันไ้เป็นที่ปลูกบ้านพักน้าบอำเภอและโรงเก็บรตกับเพิง ย่อมเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินซึ่งไ้เพื่อสาธารณประโยชน์ โดยไ้เป็นที่ปลูกสร้าง

\* คำพิพากษานิติภาาที่ ๒๓๘๒/๒๕๑๘

สำนักราชการบ้านเมืองอันราชการใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ จึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และนอกจากนั้น ในกรณีที่มีการสงวนหวงห้ามที่ดิน ถ้าปรากฏหลักฐานการสงวนหวงห้ามไว้อย่างชัดเจน ที่ดินแปลงนั้นก็คง เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสงวนไว้เพื่อใช้ประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ตามมาตรา ๑๓๐๔(๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว แม้วาทหารราชการยังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์ก็ตาม

มาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ใ้บัญญัติถึงทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ โดยใช้คำว่า "เป็นคันทว่า" จึงทำให้เข้าใจได้ว่าทรัพย์สินของแผ่นดินถึง เช่น ป้อมและโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เหล่านี้เป็นเพียงตัวอย่างของทรัพย์สินของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะเท่านั้น ซึ่งนอกจากที่ได้บัญญัติไว้ดังกล่าวแล้ว ยังมีทรัพย์สินของแผ่นดินอื่น ๆ อีก ที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เช่น

๑. ที่ดินท่าเรือหรือท่าเทียบเรือในประโยชน์ของราชการ

ที่ดินที่ใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ราชการเป็นท่าเรือหรือท่าเทียบเรือ ถือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ดังเช่น ท่าฉัตรไชย อำเภอดงยาง จังหวัดภูเก็ต และท่าเรือท่าทอง อำเภอเมือง จังหวัดสุราษฎร์ธานี เป็นต้น

กรณีท่าฉัตรไชย ปรากฏว่าเดิมมีประกาศสงวนหวงห้ามของ สมุหเทศาภิบาลมณฑลภูเก็ต หวงห้ามที่ดินวังซอน (ท่าฉัตรไชย) ตำบลไม้ขาว อำเภอดงยาง จังหวัดภูเก็ต เนื้อที่ ๒๕๐๐ ไร่ "เพื่อประโยชน์ราชการเป็นท่าเรือคึกคอกระหว่างภูเก็ต-พังงา" ซึ่งโต้แย้งกันระหว่างจังหวัดภูเก็ตกับกรมธนารักษ์ โดยกรมธนารักษ์ได้นำที่ดินแปลงดังกล่าวมาขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุ อ้างว่าเป็นที่ราชพัสดุ โดย เป็นที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ตามมาตรา ๑๓๐๔(๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่จังหวัดภูเก็ตโต้แย้งว่าที่ดินแปลงดังกล่าวเป็นที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันโดยอ้างว่าการวินิจฉัยว่าที่ดินแปลงใดเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทใดนั้น จะพิจารณาจาก

\* กฎคำพิพากษาฎีกาที่ ๔๒๔-๔๒๕/๒๕๑๑

หลักฐานที่เขียนไว้เกี่ยวกับเรื่องการใช้ประโยชน์ทางทะเลเพียงอย่างเดียวจะไม่ถูกต้อง ควรจะพิจารณาสภาพการใช้ประโยชน์ที่แท้จริงเป็นสำคัญด้วย การขึ้นทะเบียนที่ดินแปลงดังกล่าวเป็นที่ราชพัสดุ จึงเป็นการขัดข้องข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ซึ่งปัญหาข้อโต้แย้งนี้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาแล้ววินิจฉัยว่า เมื่อข้อเท็จจริงทั้งไต่สวนที่ที่ดินสาธารณะประโยชน์แปลงนี้สมเหตุสมผลปรากฏผลให้เกิด ข้อออกประกาศหวงห้ามไว้ เมื่อวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๓๐ สงวนไว้เพื่อประโยชน์ราชการเป็นท่าเทียบเรือคึกคักระหว่างภูเก็ต-พังงา โดยไม่ปรากฏว่ามี การเพิกถอนสภาพความเป็นที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินและทางราชการได้แสดงเจตนาหวงห้ามตลอดมา ที่ดินแปลงนี้จึงมีสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินของแผ่นดินซึ่ง สงวนไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แม้จะมีข้อเท็จจริงว่าที่ดินสาธารณะประโยชน์แปลงนี้ได้ใช้เป็นที่ท่าเทียบเรือเพียง ๒๐ ไร่ และส่วนราชการอื่นเข้าใช้ประโยชน์ประมาณ ๑๒๐ ไร่เศษ ส่วนที่เหลือประชาชนได้ใช้เป็นที่พักผ่อนหย่อนใจก็ตาม ก็ไม่ทำให้ที่ดินนั้นเปลี่ยนสภาพไปเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทอื่น \*

กรณีท่าเรือท่าทอง ปรากฏข้อเท็จจริงว่าในปี พ.ศ. ๒๕๐๕ ได้มีประกาศจังหวัดสุราษฎร์ธานี สงวนที่ดินบริเวณท่าเรือท่าทอง หมู่ที่ ๓ ตำบลบางกุ้ง อำเภอเมือง จังหวัดสุราษฎร์ธานี อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไว้เพื่อการศึกษา โดยระบุว่า "ที่ดินที่จะสงวนนี้สภาพเป็นป่าชายเลนน้ำเค็มขึ้นถึง เป็นที่รกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินมีอาณาเขต ดังนี้ . . ." เนื้อที่ ๔๔ ไร่ ๖๕ ตารางวา เมื่อได้ประกาศสงวนหวงห้ามที่ดินแปลงนี้แล้ว ความปรากฏต่อมาว่า ได้มีการใช้ที่ดินแปลงนี้เพื่อประโยชน์ของทางราชการ และนำขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้วินิจฉัยว่า ประกาศจังหวัดสุราษฎร์ธานีสงวนหวงห้ามที่ดินดังกล่าว เป็นการสงวนหวงห้ามที่ดินโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เพราะในขณะที่มีประกาศดังกล่าวได้มีประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแล้ว การสงวนหวงห้ามที่ดินจึงต้องดำเนินการโดยอาศัยอำนาจของคณะกรรมการ

\* คู่มือที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่อง การมีปัญหาคอนติงเจนซีตาม มาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (กรณีที่ดินบริเวณท่าฉัตรไชย ตำบลไม้ขาว อำเภอเมือง จังหวัดภูเก็ต) เดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๒๗



จัดที่ดินแห่งชาติ และดำเนินการนำที่ดินของรัฐขึ้นทะเบียนเป็นของหลวงการเมืองตาม มาตรา ๒๐ (๔) หรือโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจัดขึ้นทะเบียนเป็นของหลวง เมือง ตามมาตรา ๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินที่ใช้อยู่ในขณะนั้น แต่อย่างไรก็ตาม แม้การประกาศหวงห้ามที่ดินจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ทางราชการก็ได้เข้าครอบครอง ไร่ประโยชน์ในที่ดินนั้นในทางราชการตลอดมา ที่ดินบริเวณท่าเรือท่าทองนี้ จึงมีไร่ที่กร ว่างว่างเปล่า หรือเป็นที่ที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน แต่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ประเภททรัพย์สินที่ไร้ประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ตามมาตรา ๑๓๐๔(๓) แห่ง ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และยอมเป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติ ที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๔๑๔

๒. ที่ดินที่ไร้ประโยชน์เป็นแปลงสาชิตทาง เกษตรของสถานศึกษาและส่วนราชการ

ที่ดินที่ไร้ประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หากได้หมายความเฉพาะแต่ส่วน ที่ไร้ปลูกสร้างสำนักราชการบ้านเมืองและบริเวณเท่านั้น แต่หมายรวมถึงที่ดินที่ไร้ในกิจ การขององค์กรต่าง ๆ ของฝ่ายปกครองภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของราชการนั้น ๆ ด้วย เช่น กระทรวงเกษตรและสหกรณ์และกรมประมง ยอมมีอำนาจหน้าที่ในการบำรุง ส่งเสริมทางการเกษตรและพันธุ์สัตว์น้ำตามลำดับ ทั้งนี้ การที่กระทรวงเกษตรและ สหกรณ์ใช้ที่ดินแปลงหนึ่ง เป็นที่สำหรับทดลองการเพาะปลูกพืชผลทางเกษตรกรรม หรือกรณี ที่กรมประมงใช้ที่ดินแปลงใดแปลงหนึ่ง เป็นที่ทดลองเพาะพันธุ์สัตว์น้ำ ที่ดินที่ไร้เพื่อการ ทดลองของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ หรือของกรมประมง ยอมเป็นสาธารณสมบัติ ของแผ่นดินที่ไร้ประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ตามมาตรา ๑๓๐๔(๓) แห่งประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๔๑๔ ด้วย

\* คู่มือที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่อง ทาร้อนปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับ ประเภทที่ดิน ตามมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (กรณีที่ดินบริเวณ ท่าเรือท่าทอง อำเภอเมือง จังหวัดสุราษฎร์ธานี) เดือนสิงหาคม ๒๕๒๗ และคำพิพากษาฎีกาที่ ๒๖๖๔/๒๕๒๐

ศาลฎีกาไต่สวนจนยืนยันแนวความคิดข้างต้นไว้หลายเรื่อง เช่น กรณีที่ครูใหญ่  
โรงเรียนประชาบาลที่นายอำเภอจัดตั้งขึ้น โจทย์ของที่ดินเพื่อทำสวนปลูกพืชผักเพื่อการ  
ศึกษาของโรงเรียน \* และกรณีที่พิจารณาสถานที่เป็นสวนยางของจังหวัด ชิงไร่เป็นส่วน  
ของโรงเรียนเกษตรกรรม ประจำจังหวัดครั้ง ๒ ว่าเป็นที่ดินที่ทางราชการใช้เพื่อ  
ประโยชน์ของทางราชการ เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ไร่เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดย  
เฉพาะ เป็นต้น

๓. สนามบินของทางราชการ

สนามบินของทางราชการของกองทัพอากาศศึกษา หรือของกรมการบินพาณิชย์ก็  
ย่อมเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่ไร่เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ตามมาตรา ๑๓๐๔(๓)  
แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทั้งนี้ศาลฎีกาไต่สวนจนเห็นว่า "ที่ดินที่ทางราชการได้  
ก่อสร้างทำเป็นสนามบินมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๖๒ และกองทัพอากาศได้ครอบครองมาจนกระทั่ง  
บัดนี้ มีหลักฐานหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินหลวง ถือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเพื่อไว้ใช้  
ราชการกองทัพอากาศไทย ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔(๓)" ๓

๔. ที่ปลูกสร้างโรงฆ่าสัตว์ของอำเภอโศภิต

ศาลฎีกาไต่สวนโดยมติที่ประชุมใหญ่เห็นว่า "ที่พิพาทไต่สวนนี้เป็นที่ดินหลวงใน  
กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ตั้งแต่ปี ๒๔๖๗ โดยได้เคยใช้เป็นที่ปลูกสร้างโรงฆ่าสัตว์ของ  
อำเภอห้วยยอด มาแล้วครั้งหนึ่งแต่ได้เลิกไป ปัจจุบันไร่เป็นที่ปลูกสร้างโรงเก็บเมล็ดพืชเพิง  
ของสุขาภิบาลห้วยยอดกับปลูกสร้างบ้านพักนายอำเภอห้วยยอด ซึ่งเป็นประธานสุขาภิบาล  
ห้วยยอด ที่พิพาทจึงเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินซึ่งไร่เพื่อสาธารณประโยชน์ โดยไร่เป็นที่ปลูก  
สร้างสำนักราชการบ้านเมือง อันราชการใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็น  
สาธารณสมบัติของแผ่นดินทั้งที่มีอยู่ทั่วไปในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๓๐๔(๓)" ๔

\* คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๐๒/๒๔๑๘, ๖๖/๒๔๑๗

๒ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๕๔/๒๔๒๒

๓ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๒๖-๔๒๗/๒๕๐๘

๔ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๒๔-๔๒๕/๒๕๑๑ (ประชุมใหญ่)

กิจการโรงฆ่าสัตว์ในปัจจุบันเป็นอำนาจหน้าที่ของเทศบาลและสุขาภิบาล ตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ.๒๔๔๕ มาตรา ๒๔ (๔) และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๔๖ และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.๒๔๔๖ มาตรา ๕๑(๒), ๕๓(๓) และ ๕๖(๑) แต่ข้อเท็จจริงในคดีนี้คงเห็นว่า ทางราชการอำเภอช่วยยกโคไ้ไรที่ดินเป็นที่ปลูกสร้างโรงฆ่าสัตว์ประจำอำเภอ ตามอำนาจหน้าที่ราชการก่อนมีพระราชบัญญัติสุขาภิบาล หรือพระราชบัญญัติเทศบาล โรงฆ่าสัตว์จึงเป็นกิจการตามอำนาจหน้าที่ราชการส่วนหนึ่ง ที่ถือได้ว่าเป็นการไร้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามความในมาตรา ๑๓๐๔(๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์<sup>๑</sup>

สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ไร้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ตามมาตรา ๑๓๐๔(๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นอกจากที่ได้อธิบายแล้วข้างต้น ศาลฎีกายังได้มีคำวินิจฉัยไว้อีกว่า เรือนจำและบ้านพักสัตว์<sup>๒</sup> ตลอดจนของทางราชการ และโรงฆ่าสัตว์ของเทศบาล<sup>๓</sup> เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ไร้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะด้วย

มีปัญหาให้วินิจฉัยว่า อสังหาริมทรัพย์บางชนิดเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินหรือไม่ หากเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน จะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินประเภทใด ดังเช่น

ที่ดินคามประทานบัตรที่ออกให้แก่ชนชาติศัตรู ซึ่งกรมทรัพย์สินของรัฐ

กรณีปรากฏว่า เมื่อสงครามโลกครั้งที่ ๒ รัฐบาลได้ตราพระราชบัญญัติควบคุมและจัดกิจการ หรือทรัพย์สินของคนต่างด้าวบางจำพวกในภาวะคับขัน พ.ศ. ๒๔๔๔ ขึ้นใช้บังคับควบคุมกิจการและทรัพย์สินของชนชาติศัตรู และแต่งตั้งให้กรมทรัพย์สินเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ควบคุมและจัดเหมืองแร่ โดยให้โอนประทานบัตรทำเหมืองแร่ให้แก่ทรัพย์สินของรัฐเป็นผู้ถือแทนและดำเนินการต่อไป เมื่อสงครามยุติตามสัญญาสมบูรณแบบ รัฐบาลไทยต้องคืนทรัพย์สินที่ควบคุมไว้ให้แก่เจ้าของเดิม ทรัพย์สินใดที่เสียหายและเจ้าของไม่รับคืน รัฐบาลจะ

<sup>๑</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๒๔-๔๒๕/๒๕๑๑ (ประชุมใหญ่)  
<sup>๒</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๗๗๑-๗๗๒/๒๕๑๑  
<sup>๓</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๔๔/๒๕๑๕



## จ่ายค่าทดแทนให้และให้ทรัพย์สินตกเป็นของรัฐ

ในเรื่องเหมืองแร่<sup>๑</sup> มีบริษัทเหมืองแร่ของชนชาติศัตรูหลายบริษัทที่ไม่ชอบทรัพย์สินและประทานบัตรทำเหมืองแร่ รัฐบาลจึงได้จ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่บริษัทเหล่านั้นซึ่งบรรดาทรัพย์สินของบริษัทเหล่านี้ กรมทรัพยากรธรณีได้ขายไปเท่าที่เป็นสิ่งหาทรัพย์สินคงรักษาไว้แต่ที่ดินและประทานบัตรทำเหมืองแร่ ทั้งนี้ได้กระทำโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๙ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยชนศัตรูและทรัพย์สินของชนศัตรู (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๘๕ เมื่อประทานบัตรใดสิ้นอายุและอยู่ในขอบข่ายของ กฎหมายที่จะขอต่ออายุได้ก็ต่ออายุไว้ ถ้าไม่อยู่ในขอบข่ายที่จะขอต่ออายุได้ก็ขอประทานบัตรใหม่ในเมื่อที่ดินตามประทานบัตรเต็ม และกรมทรัพยากรธรณีได้ยึดถือที่ดินตามประทานบัตรนั้นแทนรัฐตลอดมา จึงมีปัญหาว่าที่ดินที่รัฐยึดถือมานั้นเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินหรือไม่ หรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินประเภทใด เพราะปรากฏว่าในปัจจุบันที่ดินเหล่านี้มีอยู่เป็นจำนวนมาก และได้มีราษฎรบุกรุกเข้าไปยึดถือครอบครองอาศัยทำกินตลอดจนปลูกอาคารสิ่งปลูกสร้าง เช่น ที่จังหวัดภูเก็ตและจังหวัดพังงา เป็นต้น

ปัญหานี้ได้วินิจฉัยชี้ขาดโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว โดยให้ความเห็นว่า ที่ดินที่อยู่ภายในเขตประทานบัตรว่าด้วยการทำเหมืองแร่นั้นอาจแบ่งเป็น ๓ ประเภท คือ (๑) ที่ดินที่เป็นของผู้รับประทานบัตรนั่นเอง โดยการถือกรรมสิทธิ์หรือถือสิทธิครอบครอง (๒) ที่ดินที่เป็นของบุคคลอื่น โดยการถือกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง และผู้นั้นยินยอมให้ชนชาติศัตรูขอประทานบัตรทำเหมืองแร่ในที่ดินนั้นและ (๓) ที่ดินของรัฐประเภทที่รกร้างว่างเปล่า ยังไม่มีผู้ใดถือกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครอง การพิจารณาจึงต้องแยกตามสภาพแห่งที่ดิน คือ

(๑) ถ้าที่ดินตามประทานบัตรนั้นเป็นของชนชาติศัตรูที่ได้รับประทานบัตรทำเหมืองแร่ โดยเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองก็ดี ที่ดินนั้นยอมตกเป็นของรัฐ ตามมาตรา ๙ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติชนศัตรูและทรัพย์สินของชนศัตรู (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๘๕ และ

<sup>๑</sup> มาตรา ๙ ทวิ ชนศัตรูจึงละทิ้งทรัพย์สินหลบหนีไปนอกราชอาณาจักร ให้ทรัพย์สินของชนศัตรูนั้นตกเป็นของรัฐ

คำสั่งของรัฐบาลดังกล่าวข้างต้น อนึ่ง ถ้าปรากฏว่าที่ดินนั้นอยู่ในเขตเหมืองแร่ตามประ-  
 ทานบัตรของชนชาติศัตรู ซึ่งประธานบัตรนั้นได้สิ้นสุดลงด้วยการยกเลิก เวนคืน หมกอายุ  
 หรือด้วยเหตุหนึ่งเหตุใดก็ตาม กรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินนั้นยอมตกเป็นทรัพย์สิน  
 ของรัฐ ตามมาตรา ๘๒ แห่งพระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ พ.ศ. ๒๔๖๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม  
 โดยพระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๔๘๓<sup>๑</sup>

(๒) ถ้าที่ดินตามประธานบัตรนั้น เป็นของบุคคลอื่นโดยถือกรรมสิทธิ์หรือมีสิทธิ  
 ครอบครอง และผู้นั้นยินยอมให้ชนชาติศัตรูขอประธานบัตรทำเหมืองแร่ในที่ดินนั้น กรรมสิทธิ์  
 หรือสิทธิครอบครองในที่ดินดังกล่าว คงเป็นของบุคคลนั้นอยู่ตามเดิม การที่ชนชาติศัตรูได้  
 รับประธานบัตรทำเหมืองแร่ หรือกรมทรัพยากรธรณีได้ยึดถือที่ดินนั้นไว้ตามประธานบัตรทำ  
 เหมืองแร่ต่อมานั้น หากทำให้กรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินซึ่งมีอยู่เดิมเปลี่ยนแปลง  
 ไปไม่

(๓) ถ้าที่ดินตามประธานบัตรนั้นเป็นที่ดินของรัฐประเภทที่รกร้างว่างเปล่า ยัง  
 ไม่ได้มีผู้ใดมีสิทธิครอบครอง หรือได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ แก่ชนชาติศัตรูได้รับ  
 อนุมัติให้ทำเหมืองแร่ในที่ดินนั้นตามประธานบัตร ที่ดินนั้นคงเป็นของรัฐประเภทที่รกร้าง  
 ว่างเปล่าอยู่ตามเดิม กรมทรัพยากรธรณีได้ออกประธานบัตรให้ผู้ใดทำเหมืองแร่ทำเป็น  
 เหตุทำให้ที่ดินนั้นเปลี่ยนสภาพเป็นอย่างอื่นไปไม่<sup>๒</sup>

<sup>๑</sup> มาตรา ๘๒ เมื่อประธานบัตรสิ้นสุดลงด้วยการยกเลิก เวนคืน หมกอายุหรือด้วย  
 เหตุหนึ่งเหตุใดก็ตาม

(๑) ถ้าภายในเขตเหมืองแร่ตามประธานบัตรนั้น มีที่ดินซึ่งผู้ถือประธานบัตรมี  
 สิทธิครอบครองหรือกรรมสิทธิ์อยู่ ให้ที่ดินนั้นตกเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ปลอดจากภาระค้ำประกัน  
 หรือภาระจำยอมใด ๆ ทั้งสิ้น

ฯลฯ

<sup>๒</sup> ภูมินิสัยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องปัญหาข้อกฎหมายความพระราชบัญญัติ  
 ควบคุมและจัดการกิจการหรือทรัพย์สินของคนต่างด้าวบางจำพวกในภาวะคับขัน พ.ศ. ๒๔๘๔  
 (สิทธิในที่ดินตามประธานบัตรที่ออกให้แก่ชนชาติศัตรู ซึ่งกรมทรัพยากรธรณีถือไว้แทนรัฐ)  
 เก็บจนพฤศจิกายน ๒๔๑๔

ดังนั้น คำวินิจฉัยข้างต้นจึงสรุปได้ว่า ถ้าที่ดินตามสัมปทานบัตรนั้นเป็นกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองของบุคคลอื่น หรือเป็นที่รกร้างว่างเปล่า ที่ดินแปลงนั้น ก็คงเป็นกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองเจ้าของที่แท้จริง หรือคงเป็นที่รกร้างว่างเปล่าอยู่อย่างเดิม แต่หากที่ดินแปลงที่ขอประทานบัตรทำเหมืองแร่ นั้น เติมนคราติศรั เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง ที่ดินนั้นย่อมตกเป็นของรัฐ โดยถือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน แต่ก็ยังมีปัญหาต่อไปว่าที่ดินดังกล่าวเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินประเภทใด ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าทรัพย์สินของแผ่นดินดังกล่าวนี้มีลักษณะเหมือนกับทรัพย์สินของแผ่นดินที่รัฐได้มาโดยการยึดทรัพย์สินของบุคคลโดยอาศัยอำนาจของกฎหมายถึง เช่น คำสั่งยึดทรัพย์สินของ จอมพลถนอม กิตติขจร และภริยา จอมพลประภาส จารุเสถียร และภริยา และพันเอกณรงค์ กิตติขจร และภริยา<sup>๑</sup> หรือโดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สิน ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กล่าวคือ เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินประเภทธรรมดา ทั้งนี้ เพราะโดยผลของคำสั่งยึดทรัพย์สินหรือในการยึดทรัพย์สิน ตามบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีไม่ทำให้ทรัพย์สินเหล่านั้นเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เว้นแต่ทรัพย์สินของแผ่นดินนั้นจะได้กลายเป็นที่สำหรับหอเมืองใ้ร่วมกัน หรือรัฐได้นำมาใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔(๒) และ (๓) และถือว่าที่ดินตามประทานบัตรที่กรมทรัพยากรธรณียึดถือไว้แทนรัฐในประการดังกล่าว เป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔<sup>๒</sup> ประเภททรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาด้วย

## สถาบันวิจัยบริการ

<sup>๑</sup> คำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ ๓๔/๒๕๑๓ ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๑๓

<sup>๒</sup> มาตรา ๔ ที่ราชพัสดุหมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้



## บทที่ ๓

### ที่ราชพัสดุ

ในวงการนักกฎหมายของไทย มีคนที่จะเข้าใจความหมายของคำว่า "ที่ราชพัสดุ" ใต้อย่างละเอียดถี่ถ้วนแต่ไม่มากนัก แม้กระทั่งเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับที่ราชพัสดุเอง บางครั้งต้องใช้เวลาดึกดึกมาปัญหาต่าง ๆ เป็นเวลานาน ในการวินิจฉัยว่าทรัพย์สินเหล่านั้น เป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ ยกตัวอย่างเจ้าหน้าที่กรมธนารักษ์ ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบทะเบียนที่ราชพัสดุได้รับที่ทรัพย์สินหรือที่สาธารณประโยชน์ประเภทพลเมืองไว้ร่วมกัน หรือป่าสงวนแห่งชาติขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุ และบางครั้งก็รับเอาคำสั่งหาทรัพย์สินซึ่งอยู่นอกเหนือความหมายของที่ราชพัสดุ ขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุ และแม้แต่นักกฎหมายเอง เมื่อมีการฟ้องคดีเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ ก็จะมีคำฟ้องว่า "ที่ดินพาทเป็นกรรมสิทธิ์ของกรมธนารักษ์จึงขอให้เรียกกรมธนารักษ์เข้าเป็นโจทก์ร่วมในคดี" ซึ่งไม่ถูกต้อง ทั้งนี้เป็นคน ผู้เขียนเองยอมรับว่า บางครั้งการวินิจฉัยว่าอะไร เป็นที่ราชพัสดุหรือไม่นั้น เป็นเรื่องที่ยากแก่การศึกษาและทำความเข้าใจ เพราะที่ราชพัสดุนั้นในอนาคตต่อไปมันจะเพิ่มพูนความสำคัญแก่รัฐบาลเป็นอย่างมาก ทั้งในส่วนที่ไร้เป็นที่ตั้งอาคารสำนักงานราชการบ้านเมืองและเป็นแหล่งที่มาแห่งรายได้เข้างบประมาณแผ่นดิน นอกจากนั้นก็อาจจะมีส่วนเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของราษฎร เป็นมุมกระทบกัวย ทั้งนี้เพราะว่าอาจเป็นไปได้ที่ในอนาคตเวลาหนึ่งปรากฏว่าที่ดินที่ท่านปลูกบ้านอยู่อาศัย โดยมีหลักฐานหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินถือไว้อย่างมั่นคง ถูกกล่าวอ้างว่าเป็นที่ราชพัสดุเพราะเดิมเคยเป็นที่กำแพงเมือง คูเมืองโบราณ หรือที่ซึ่งรัฐโคได้ประกาศหวงห้ามไว้เป็นที่หลวง เหล่านี้เป็นต้น ดังนั้น เพื่อความเข้าใจในปัญหาเกี่ยวกับที่ราชพัสดุเหล่านี้ ผู้เขียนจะได้กล่าวถึงในรายละเอียดเป็นลำดับต่อไป

#### ๓.๑ ความหมายของที่ราชพัสดุ

##### ๓.๑.๑ ความหมายที่ราชพัสดุกตามพระบรมราชโองการ รัชกาลที่ ๖

ในครั้งที่มีพระราชบัญญัติกรมราชพัสดุ รศ. ๑๐๘ มหบัญญัติมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้กล่าวถึงคำว่า "ที่ดินที่ดินของหลวง" โดยบัญญัติว่า "ถ้าเป็นที่ดินที่ดินของหลวง ซึ่งจะให้ขายเลหลัง เสนาบดีพระคลังมหาสมบัติสั่งให้ขายกรมราชพัสดุ

เป็นผู้ชายที่ตกที่คืนของหลวงซึ่งให้เขาให้ถือ นอกนั้นก็เป็นที่กรมราชทัณฑ์จัดการรักษาและเก็บค่าเช่า. . . " ซึ่งบทบัญญัตินี้ไม่ได้ให้ความหมายของที่ดินที่คืนของหลวงว่าหมายความว่าถึงที่ราชทัณฑ์ในความหมายที่รักกันต่อมาหรือไม่ แค่งเป็นที่เข้าใจว่าที่ดินที่คืนของหลวงที่กล่าวไว้ในพระราชบัญญัติกรมราชทัณฑ์ รศ. ๑๑๔ อาจนำออกขายหรือให้เช่าได้

อย่างไรก็ตามในความเกี่ยวกับที่ดินหลวงนี้ ทอจะอนุมานได้จากพระบรมราชโองการของสมเด็จพระมหาสมณเจ้าพรหมมุนีเรกฤทธิ ซึ่งมีความว่า

คำตลาดที่ไรว่าที่นี้เป็นที่ดินหลวงที่นั้นเป็นที่หลวงนั้น หากบุคคลโดยตรงแล้วแยกไม่ออก เพราะที่ดินทั้งหมดเป็นของหลวงทั้งสิ้น แต่จะมีความประสงค์แล้วที่ ๆ หลวงเก็บไว้ตามที่ ๆ ในคณะที่อื่นเป็นคราวจะเรียกคืนเมื่อไร ไทหมคไม่เหมือนที่ ๆ ไทออกโฉนดตราแดงให้ไป ที่ไมใดก็ควรจะเรียกเอาคืนเวนคืนเป็นการพิเศษอีกประการหนึ่ง ที่ ๆ เป็นที่ดินหลวงเช่นนี้ เจ้ากระทรวงเองเรียกคืนเองได้ แต่ที่ ๆ ไทออกโฉนดตราแดง ตราจองแล้ว ถ้าจะไต่ถามฎีกาออกสงสัยว่าเจ้ากระทรวงไต่ถามออกไม่ได้โดยลำพัง นอกจากจะใคร่รับพระราชทานพระบรมราชานุญาต คือรัฐบาลของรัฐเห็นควย

ครั้นถึงสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๖ ทรงเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ได้มีหนังสือกราบบังคมทูลเกี่ยวกับเรื่องการจัดการที่ดินของหลวงที่อยู่ในความครอบครองของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติและที่ยังกระจายอยู่ตามกระทรวงต่าง ๆ ว่าเห็นควรรวบรวมมาไว้ที่กระทรวงพระคลังมหาสมบัติเสียแต่ที่เดียว ซึ่งพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้เห็นชอบด้วยคำริ จึงได้มีพระบรมราชโองการให้กระทรวงพระคลังมหาสมบัติจัดการตามคำกราบบังคมทูล

ในคำกราบบังคมทูลของรองเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ที่ ๒๐๕/๒๓๔๐๐ ลงวันที่ ๑๔ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๒๔<sup>๒</sup> มีใจความว่า

<sup>๑</sup>กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์, เลขเชอรัฎหมายที่ดิน, (พระนคร : โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนากร, ๒๔๒๔), หน้า ๑๘๑ - ๑๘๒

<sup>๒</sup>ไปรศุกราชละเอียดในหนังสือหอรัฎษากรพิพัฒน์ที่ ๒๐๕/๒๓๔๐๐ ลงวันที่ ๑๔ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๒๔ ซึ่งรองเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว

ท่วยที่ดินราชพัสดุซึ่งกระทรวงพระคลังมหาสมบัติได้ปกครองอยู่เวลานี้มีที่ดิน ตึก บ้านเรือน ส่วน นา ทุ่งออกจนุสดานที่ว่าการกระทรวง และกรมต่าง ๆ ราชพัสดุประเภทนี้มีคงกระทรวง มาแต่เดิมบาง โกรบและยึดจากเจ้าภานี นายอากร แทนพระราชมหัยที่คางบางและโกรบโอน จากกระทรวงบางกระทรวง มีกระทรวงกลาโหม กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงคมนาคม เป็นคน นอกจากนี้ยังโกรบที่ดินเหลือจากเขคถนน ตามประกาศพระราชกฤษฎีกานั้นท่วย . . . แต่ที่ดินราชพัสดุยังมีกระจุกกระจายอยู่ตามกระทรวงต่าง ๆ อีกเป็นอันมาก ขาพระพุทธรเจ้า เห็นท่วยเกลากระหมอมว่า ที่ราชพัสดุประเภทนี้เป็นพระราชมหัยคองพระคลังสวน . และตั้ง กระทรวงพระคลังฯ ก็ปกครองรักษาอยู่เป็นส่วนมากอยู่แล้ว สมควรจะรวบรวมมรดกที่ดิน ของหลวงอันมีกระจุกกระจายอยู่ทั่วทุกกระทรวงนั้น มาขึ้นทะเบียนราชพัสดุไว้ทางกระทรวง- พระคลังฯ เสียทางเดียว เมื่อกระทรวงและกรมต่าง ๆ คองการที่หลวงเพื่อประโยชน์ราชการ แตนกใคอยางไร ก็ขีมไปเพื่อประโยชน์ราชการนั้นไค . . .

ตามคำกราบบังคมทูลของรองเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติเกี่ยวกับที่ราชพัสดุกิ่งกล่าว ทำให้แยกพิจารณาความหมายของที่ราชพัสดุในสมัยนั้นไคเป็น ๒ นัย คือ

ประเภทที่หนึ่ง หมายถึง ที่ดิน ตึก บ้านเรือน นาและสวนซึ่งอยู่ในความครอบครองของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ โดยทรัพย์สินเหล่านี้มีคงกระทรวงมาแต่เดิม และโกรบหรือยึดมาจากเจ้าภานี นายอากร แทนพระราชมหัยคาง ตลอดจนที่กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ โกรบโอนทรัพย์สินประเภทนี้มาจาก กระทรวงกลาโหม กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงคมนาคม ที่มีผู้ยกให้แก่กระทรวงเหล่านั้น และเศษที่ดินที่เหลือจากเขคถนนตามพระราชกฤษฎีกาซึ่งทรัพย์สินดังกล่าวนี้เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินประเภททรัพย์สินธรรมดา คั้งที่ผู้เขียนไคจำแนกไว้โดยละเอียดแล้วในบทที่ ๒

ประเภทที่ ๒ หมายถึง สถานที่ว่าการกระทรวง และกรมต่าง ๆ ซึ่งตามหลักการจำแนกประเภททรัพย์สินของแผ่นดินยอมถือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ประเภททรัพย์สินของแผ่นดินที่ไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการโดยเฉพาะ ตามบทบัญญัติมาตรา ๑๓๐๔ (๓)

เป็นความส่วนหนึ่งในหนังสือของรองเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ที่กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๖ อันเป็นที่มาแห่งพระบรมราชโองการอันเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ.



แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์" นั้นเอง โดยมีข้อนำสังเกตในความหมายของถ้อยคำ  
 ที่ว่า "สถานที่ว่าการกระทรวง และกรมต่าง ๆ" ตามคำกราบบังคมทูลของรองเสนาบดี  
 กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าน่าจะหมายถึงสถานที่ว่าการกระทรวงพระคลัง  
 มหาสมบัติ และกรมต่าง ๆ เฉพาะในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติเท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อจะได้  
 สอดคล้องกับข้อความที่กล่าวไว้ในตอนต้นที่ว่า "กบฏที่กินราชพัสดุซึ่งกระทรวงพระคลัง  
 มหาสมบัติไปปกครองอยู่เวลานี้" ซึ่งทรัพย์สินต่าง ๆ เหล่านี้ ทั้งที่ราชพัสดุในประเภทแรก  
 และประเภทที่สองดังกล่าว กระทรวงพระคลังมหาสมบัติได้จัดการปกครองขอรับโอนและ  
 หนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน กับที่ดินทะเบียนไว้เป็นหลักฐานแล้ว

อย่างไรก็ตาม มีปัญหาที่นำศึกษาในข้อความตอนท้ายคำกราบบังคมทูลรองเสนาบดี  
 กระทรวงพระคลังมหาสมบัติที่ว่า แต่ที่ราชพัสดุยังมีกระจุกกระจายอยู่ตามกระทรวงต่าง ๆ  
อีกเป็นอันมาก ว่าพระพุทธรเจ้าเห็นด้วยเกล้ากระหม่อมว่าที่ราชพัสดุประเภทนี้เป็นพระรา  
 ราชพัสดุพระคลัง ส่วนหนึ่ง และกระทรวงพระคลังมหาสมบัติได้ปกครองรักษาอยู่ เป็นส่วนมาก  
 อยู่แล้ว สมควรจะรวบรวมบรรดาที่ดินของหลวงอันยังกระจุกกระจายอยู่ทั่วทุกกระทรวงนั้นมา  
ขึ้นทะเบียนราชพัสดุ ไว้ทางกระทรวงพระคลังฯ เสียทางเดียว นั้น ที่ราชพัสดุที่กระจุกกระจาย  
 อยู่ตามกระทรวงและกรมต่าง ๆ จะมีความหมายเพียงใด จะหมายถึงเฉพาะทรัพย์สินที่อยู่ใน  
 ประเภทเดียวกับที่ดิน ตึกบ้านเรือน นา และสวน ซึ่งมีกระทรวงหรือกรมอื่น ๆ หรือได้รับ  
 โอนมาจากเอกชน อันเป็นเพียงทรัพย์สินของแผ่นดินประเภททรัพย์สินธรรมดา หรือว่าจะหมาย

มาตรา ๑๓๑๔ "สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดิน ซึ่ง  
 ไรเพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

- (๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับเป็นของ  
 แผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน
- (๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นค่น้ำ ที่รายคลัง ทางน้ำ ทางหลวง  
 ทะเลสาบ
- (๓) ทรัพย์สินไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นค่น้ำ ป้อมและโรงทหาร  
 สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์"

ความร่วมมือทั้งทรัพย์สินของแผ่นดินประเภทธรรมดาและสถานที่ทำการกระทรวงและกรมอื่น ๆ นอกจากกระทรวงพระคลังท่วย

เหตุผลที่ผู้เขียนยกปัญหาเรื่องนี้มาพิจารณา ก็เพราะเกิดความสงสัยในความหมายของที่ราชพัสดุ ว่าในยุคนั้นที่ราชพัสดุ หรือที่ดินราชพัสดุน่าจะมีความหมายเฉพาะแก่ทรัพย์สินของแผ่นดินที่เป็นทรัพย์สินธรรมดา ซึ่งเป็นพระราชทรัพย์คงพระคลัง ที่อาจนำออกไร้ออกเป็นทุนสำหรับกิจการของแผ่นดินโดยไม่รวมถึงสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ไร้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ตามความแห่งมาตรา ๑๓๑๔ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในปัจจุบันด้วย ซึ่งเมื่อผู้เขียนได้พิจารณาข้อความตอนท้ายคำกรณบัตรของรองเสนาบดีกระทรวงพระคลังฯ ที่ว่า "เมื่อกระทรวงและกรมต่าง ๆ ต้องการที่หลวงเพื่อประโยชน์ราชการแผ่นดินใด ๆ อย่างไร ก็ขอมไปเพื่อประโยชน์ราชการนั้นได้" และระเบียบเกี่ยวกับการปกครองและจัดประโยชน์ที่ดินสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุ ซึ่งออกมาเพื่อเป็นระเบียบปฏิบัติรองรับพระบรมราชโองการในระยะเวลาต่อมา กำหนดไว้ในหมวดของการขึ้นทะเบียนที่ดินว่า "ที่ดินจะกองขึ้นทะเบียนราชพัสดุนั้นคือ (๑) ที่ดินที่ไร้ราชการโดยตรง เช่น ที่ตั้งสถานที่ราชการต่าง ๆ หรือปลูกสร้างที่พักข้าราชการต่าง ๆ" ประกอบกันแล้วเห็นว่า กรณีที่เกี่ยวนั้น ที่ราชพัสดุน่าจะมีความหมายเฉพาะแก่ทรัพย์สินของแผ่นดินประเภทธรรมดาเท่านั้น ไม่รวมถึงประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ไร้เพื่อประโยชน์ราชการโดยเฉพาะ แต่เมื่อส่วนราชการต่าง ๆ ได้ขอมเอาที่หลวงเหล่านี้ไปใช้เป็นที่ทำการในราชการ ความหมายของที่ดินราชพัสดุในเวลาต่อมาจึงจำต้องหมายรวมถึงทรัพย์สินของแผ่นดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินด้วย ซึ่งผู้เขียนจะได้อธิบายต่อไป

### ๓.๑.๒ ความหมายที่ราชพัสดุกาณะระเบียบการปกครองและจัดประโยชน์ที่ดินสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุ

ระเบียบเกี่ยวกับการปกครองและจัดประโยชน์ที่ดินสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุ ที่ปรากฏเป็นหลักฐานภายหลังมีพระบรมราชโองการของรัชกาลที่ ๒ นั้นมีอยู่ ๒ ฉบับ คือ ระเบียบการปกครองและจัดประโยชน์ที่ดินสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุ พ.ศ. ๒๔๗๗ และระเบียบการปกครองและจัดประโยชน์ที่ดินสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. ๒๔๔๕ แต่เนื่องจากระเบียบการปกครองและจัดประโยชน์ที่ดินสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุ พ.ศ. ๒๔๗๗ มีข้อขัดข้องในทางปฏิบัติหลายประการ จึงไม่ปรากฏว่ามีการอ้างอิงในที่ใดเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการ เรื่องที่ราชพัสดุ จนกระทั่งมีการ

แก้ไขปรับปรุงให้เหมาะสมในเวลาต่อมา เป็นระเบียบการปกครองและจัดประโยชน์ที่ดินสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุ พ.ศ. ๒๔๔๕ ดังนั้น ในเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ จึงมักปรากฏการอ้างอิงถึงระเบียบการปกครองและจัดประโยชน์ที่ดินสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุ พ.ศ. ๒๔๔๕ ไว้ทั้งหมดจนกระทั่งมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๔๖๔ ในเวลาต่อมา

ก. ระเบียบการปกครองและจัดประโยชน์ที่ดินสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. ๒๔๗๗

ระเบียบการปกครองและจัดประโยชน์ที่ดินสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุ ฉบับนี้ได้กำหนดประเภทที่ดินที่กองน้ำขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุไว้ในหมวด ๑ ว่า

หมวดที่ ๑ ลักษณะที่ดินที่กองน้ำขึ้นทะเบียน

ที่ดินซึ่งกองน้ำขึ้นทะเบียนราชพัสดุ คือ

๑. ที่ดินที่ไร้ราชการโดยตรง เช่น ที่ตั้งสถานที่ราชการต่าง ๆ หรือปลูกสร้างที่ทำการราชการต่าง ๆ

๒. ที่ดินที่รัฐบาลได้รับหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน เช่น โฉนด ตราจอง หนังสือซื้อขาย เป็นต้น

๓. ที่ดินที่สงวนไว้ราชการในภายหลัง เช่น ที่ดินที่กระทรวงมหาดไทยต่าง ๆ ปกครองไว้ (เว้นแต่ที่ที่เจ้าพนักงานมิได้เช่าปกครองและยังไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่ แต่ได้หวงห้ามไว้มิให้ราษฎรจับจอง เพราะเหตุคงรักษาไว้เป็นที่สาธารณประโยชน์หรือรักษาไว้ตามกระแสพระบรมราชโองการ)

๔. ที่สาธารณประโยชน์เล็กไร่

ที่ดินของสำนักราชการที่ยกเว้นไม่ต้องส่งขึ้นทะเบียน คือ

๑. ที่ดินของสุรากิจบาลซึ่งได้มาโดยจ่ายเงินของสุรากิจบาลซื้อ หรือมีผู้ยกให้โดยเฉพาะการสุรากิจบาล

๒. ที่ทุกสถานหรือที่สาธารณประโยชน์ ซึ่งกฎหมายบัญญัติไว้เป็นหน้าที่ของกรมการอำเภอรักษา

๓. ที่ดินของโรงเรียนประชาบาล ซึ่งซื้อมาด้วยทุนของโรงเรียนประชาบาล หรือมีผู้ยกให้เป็นสมบัติของโรงเรียนประชาบาล

๔. ที่ดินของกรมรถไฟ



๕. ที่กระทรวงกลาโหมประเภทไร้ราชการทหารโดยตรง เช่น บั้ม ค่าย  
สนามฝึกหัด สนามบิน กรมกองทหารต่าง ๆ

ระเบียบการปกครองและจัดระเบียบที่ดินสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุ พ.ศ. ๒๔๗๗  
ทำให้ทราบถึงลักษณะของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่จะต้องขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ ทั้งที่ใช้ใน  
ราชการเป็นสิ่งปลูกสร้างสำนักราชการ หรือที่ได้สงวนไว้ใ้ราชการในภายหน้า โดย  
กระทรวงมหาดกรมต่าง ๆ ได้ครอบครองไว้แล้ว และที่ดินซึ่งรัฐบาลมีหนังสือสำคัญสำหรับ  
ที่ดิน โดยที่เหล่านั้นยังไม่ได้ใช้ปลูกสร้างสำนักราชการบ้านเมือง โดยแยกการขึ้นทะเบียน  
เป็น ๒ ประเภท คือ การขึ้นทะเบียนที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของรัฐบาลประเภทหนึ่ง และ  
กรณีที่ดินสิ่งปลูกสร้างของรัฐบาลปลูกอยู่ในที่ดินของราษฎร ก็ต้องสำรวจขึ้นทะเบียนสิ่งปลูกสร้าง  
ของรัฐบาลในที่ดินของเอกชนอีกประเภทหนึ่งด้วย

๖. ระเบียบการปกครองและจัดระเบียบที่ดินสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. ๒๔๘๕

ระเบียบการปกครองและจัดระเบียบที่ดินสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุฉบับนี้ เป็นระเบียบ  
ฉบับแรกที่กำหนดความหมายของที่ดินประเภทนี้ ซึ่งขณะนั้นเรียกว่า "ที่ดินราชพัสดุ" โดยกำหนด  
ว่า

- ขย ๓. "ตามระเบียบการนี้ คำว่า "ที่ดินราชพัสดุ" หมายความว่า
- ๑. ที่ดินซึ่งรัฐบาลปกครองใ้ราชการอยู่ หรือสงวนไว้ใ้ราชการในภายหน้า และ  
รัฐบาลได้เข้าปกครองจัดระเบียบแล้ว นอกจากที่ดินในความปกครองของกรมรถไฟ ทางหลวง  
ในความปกครองของโยธาเทศบาล และทรัพย์สินของจังหวัดตามมติคณะรัฐมนตรี
- ๒. ที่สาธารณประโยชน์เล็กให้ เช่น คู คลอง ถนน ทางหลวง ต่าง ๆ ซึ่งมีใ้  
เพื่อสาธารณประโยชน์แล้ว
- ที่ดินราชพัสดุต้องสำรวจส่งขึ้นทะเบียนทางกระทรวงการคลังทั้งสิ้น"

จะเห็นได้ว่าระเบียบการปกครองและจัดระเบียบที่ดินสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุ  
พ.ศ. ๒๔๗๗ และระเบียบการปกครองและจัดระเบียบที่ดินสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุ พ.ศ. ๒๔๘๕  
มีข้อกำหนดที่คล้ายกัน เพียงแต่ระเบียบฉบับแรกไม่ได้ให้คำจำกัดความที่ราชพัสดุไว้จึงระเบียบ  
ฉบับหลัง โดยระเบียบแรกกำหนดลักษณะของที่ดินที่จะต้องขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ แต่อย่างไร  
ก็ตามแม้ว่าระเบียบฉบับแรกจะกำหนดไว้ในรูปแบบของการนำมาขึ้นทะเบียน ก็ย่อมมีความหมาย  
ว่าทรัพย์สินเหล่านั้นถูกนำมาไว้ในความครอบครองดูแลรักษา และการจัดตามลประโยชน์ของ

กระทรวงการคลัง เช่นเดียวกับการกำหนดความหมายที่ราชพัสดุไว้ในระเบียบฉบับหลังนั้นเอง โดยอาจพิจารณาได้ดังนี้

ก. ข้อกำหนดที่เหมือนกันของระเบียบการปกครองและจัดหาประโยชน์ที่ดินสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุ ทั้ง ๒ ฉบับ

ระเบียบที่ราชพัสดุทั้ง ๒ ฉบับ กำหนดความหมายที่ดินราชพัสดุ ซึ่งจะต้องนำมาขึ้นทะเบียนไว้เหมือนกันว่า หมายถึงที่ดินซึ่งรัฐบาลปกครองบริหารการอยู่หรือสงวนไว้ใช้ในราชการภายใน ที่ดินซึ่งรัฐบาลได้เข้าปกครองจัดประโยชน์แล้วและที่สาธารณประโยชน์เล็ก ๆ เช่น ภู คลอง ถนน ทางหลวงต่าง ๆ ซึ่งมีไว้เพื่อการสาธารณประโยชน์แล้ว

ดังนั้น ที่ราชพัสดุในความหมายของระเบียบทั้ง ๒ ฉบับ จึงมีทั้งที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินประเภทธรรมดา คือที่รัฐเข้าครอบครองจัดประโยชน์โดยไม่ได้ใช้ราชการ และที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้ประโยชน์ในราชการโดยเฉพาะ ความที่ไ้บัญญัติไว้ในบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๔ ว่าด้วยทรัพย์สินที่ไร้บังคับอยู่ขณะนั้น

แต่มีข้อที่สังเกตว่า แม้ระเบียบที่ราชพัสดุจะได้อำนาจเงื่อนไขเกี่ยวกับทรัพย์สินของรัฐไว้ต่าง ๆ ในขณะที่มีการใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๔ ว่าด้วยทรัพย์สินแล้วก็ตาม แต่ระเบียบดังกล่าวก็ไม่ได้อาศัยความในบทบัญญัติประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาให้อธิบาย หรือ กำหนดเกี่ยวกับที่ราชพัสดุเลย จึงทำให้เกิดปัญหาว่า "ที่สาธารณประโยชน์เล็ก ๆ" ดังที่ได้กำหนดไว้ในระเบียบทั้ง ๒ ฉบับ จะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินประเภทใด และการที่กำหนดไว้เช่นนั้นจะสอดคล้องกับขอบเขตที่ไม่ให้หน้าที่ดินบางประเภทมาขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ ในระเบียบฉบับแรก ข้อ ๒ ที่ว่า "ยกเว้นที่ดินกุศลสถาน หรือที่สาธารณประโยชน์ซึ่งกฎหมายบัญญัติไว้ให้เป็นหน้าที่กรมการอำเภอรักหา" หรือไม่ นอกจากนั้นเนื่องจากระเบียบนี้ ได้บังคับผลลอคมาจนถึงวันประกาศใช้พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๔๑๘ การกำหนด

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๔ ว่าด้วยทรัพย์สิน ไร้บังคับเมื่อวันที่  
เมษายน ๒๔๑๕

พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๔๑๘ ไร้บังคับเมื่อวันที่ ๒ มีนาคม ๒๔๑๘

ให้ที่สาธารณประโยชน์เล็กไร่เป็นที่ราชพัสดุด้วย ข้อกำหนดนั้นจะมีผลใช้บังคับได้เพียงใด  
เมื่อมีประมวลกฎหมายที่ดิน บัญญัติให้มีการเปลี่ยนแปลงประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดิน  
สำหรับพลเมืองไว้ร่วมกันหรือไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะจะต้องถอนสภาพเสีย  
ก่อน<sup>๒</sup>

ปัญหาจึงกล่าวมีข้อพิจารณาหลายประเด็น การที่จะพิจารณาว่าที่สาธารณประโยชน์  
เมื่อประชาชนเล็กไร่แล้วจะมีผลเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินประเภทใดนั้น ย่อมแล้ว  
แต่กฎหมายแต่ละยุคและสมัย คือ ก่อนใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๙ ที่ดินสาธารณ -  
ประโยชน์ที่หมักสากหรือเล็กไร่ เคยมีคำพิพากษาศาลฎีกาวินิจฉัยให้ที่ดินนั้นกลายเป็นที่ดิน  
รกร้างว่างเปล่าก็มี ไม่กลายเป็นที่รกร้างว่างเปล่าก็มี

เมื่อประกาศใช้กฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๙ ตอนแรก ก่อนที่ยังไม่ได้มีการแก้ไข  
ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับ พ.ศ. ๒๕๑๔ ก็ยังมีการวินิจฉัยในแนวเดิมอยู่บ้าง แต่ปัจจุบันถือว่า  
ที่สาธารณประโยชน์ หรือที่เรียกว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองไว้ร่วมกันตาม  
ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔(๒) เป็นต้นว่า ห้วย หนอง คลอง บึง ภู  
ถุนนค่าง ๆ ซึ่งประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน แม้จะตั้งเงินไปโดยธรรมชาติ ไม่มีสภาพเป็น  
ห้วย หนอง คลอง บึง หรือประชาชนจะไถเล็กไร่ประโยชน์ไปแล้วก็ตาม เมื่อยังไม่มีพระ  
ราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่ดินนั้น จากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมาย  
ที่ดิน ก็ยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่<sup>๓</sup> หรือกรณีสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ไว้เพื่อ  
ประโยชน์ราชการโดยเฉพาะ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔(๓) เช่น  
ที่กำแพงเมืองและคูเมือง ซึ่งเป็นทรัพย์สินที่ไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะในการ  
ป้องกันอริราชศัตรู แม้อาจจะถูกทำลายหรือคืนเงินคืน แต่เมื่อทางราชการยังถือเป็นที่หลวง

<sup>๑</sup>ประมวลกฎหมายที่ดิน ใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๔๙๙

<sup>๒</sup>มาตรา ๘ วรรคสอง "ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองไว้  
ร่วมกัน หรือไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่ไถหวงห้าม หรือสงวนไว้  
ตามความต้องการของหน่วยงาน เมือง อาจถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อประโยชน์อย่างอื่นหรือ  
นำไปจัดเพื่อประชาชนได้. . . "

<sup>๓</sup>คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๒๔/๒๕๑๑, ๑๒๔๔/๒๕๑๔, ๒๒๑๖/๒๕๒๔ และ ๑๒๕๔/๒๕๒๕



หวงห้ามตลอดมา จึงยังเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน<sup>๑</sup>

ฉะนั้น จึงอาจเป็นไปได้ว่าที่สาธารณประโยชน์เดิมใช้ ก่อนประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน อาจเปลี่ยนไปโดยสภาพได้ และอาจตกเป็นที่ราชพัสดุตามที่กำหนดไว้ในระเบียบที่ราชพัสดุทั้ง ๒ ฉบับ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าข้อกำหนดดังกล่าวจึงมีผลตามกฎหมาย เว้นแต่ภายหลังที่ประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดินที่สาธารณประโยชน์เดิมใช้จะต้องออกพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพเสียก่อน จึงจะเปลี่ยนสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทอื่นได้ มิฉะนั้น ยังถือว่าเป็นที่สาธารณประโยชน์<sup>๒</sup> และจะเป็นการรื้อกับช้อยกเว้นของระเบียบดังกล่าว ที่ไม่ให้หน้าที่สาธารณประโยชน์ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมการอำเภอดูแลรักษา มาขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ

อย่างไรก็ตามอาจตั้งข้อสังเกตในข้อนี้ได้ว่า ที่ราชพัสดุในระเบียบข้อ ๒ นี้ กำหนดไว้กว้างและขาดหลักกฎหมายมารองรับสนับสนุน ดังนั้น เมื่อใช้พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๔๙๘ และพระราชบัญญัติไม่มีบทกำหนดเหล่านี้ไว้ จึงทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์เดิมใช้ ซึ่งโคจีนทะเบียนที่ราชพัสดุไว้แต่เดิมและยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ราชการ ว่าใครจะเป็นผู้มีอำนาจปกครองดูแลรักษาหรือจัดหาผลประโยชน์

๑. ข้อกำหนดที่แตกต่างกันระหว่างระเบียบการปกครองและจัดหาประโยชน์ที่ดิน  
สิ่งปลูกสร้างทั้ง ๒ ฉบับ

ความแตกต่างระหว่างระเบียบเกี่ยวกับที่ราชพัสดุทั้ง ๒ ฉบับ จะปรากฏอยู่ในช้อยกเว้นของที่ราชพัสดุ โดยระเบียบฉบับแรกกำหนดว่าที่ดินของสำนักราชการที่ยกเว้นไม่ต้องขึ้นทะเบียน แยกต่างและมีมากกว่าที่กำหนดไว้ในระเบียบฉบับที่ ๒ กล่าวคือ นอกจากที่ระเบียบทั้งสองฉบับจะไต่ยกเว้นที่ดินในความปกครองของกรมรถไฟทางหลวงในความปกครองของกรมโยธาเทศบาล และทรัพย์สินของจังหวัดตามนัยมติของคณะรัฐมนตรีแล้ว ระเบียบฉบับแรกยังยกเว้นที่ดินของสุชาภิบาล ซึ่งได้มาโดยจ่ายเงินของสุชาภิบาลซื้อหรือมีผู้ยกให้โดยเฉพา

<sup>๑</sup> ฎีกาพิพากษากฎีกาที่ ๑๑๔๘/๒๔๙๑

<sup>๒</sup> ฎีกานั่งสื่อกระทรวงมหาดไทยที่ มท ๑๒๐๓/๒๔๙๑ ลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๔๙๒

การสุขาภิบาล ที่กุศลสถานหรือที่สาธารณประโยชน์ ซึ่งกฎหมายบัญญัติไว้ให้เป็นหน้าที่กรรมการ  
อำเภอหรือรักษาที่กินของโรงเรียนประชาบาล ซึ่งชื่อมาด้วยทุนของโรงเรียนประชาบาล  
หรือมีผู้ยกให้เป็นสมบัติของโรงเรียนประชาบาลและที่กระทรวงกลาโหมประเภทข้าราชการ  
ทหารโดยตรง เช่น ป้อม ค่าย สนามฝึก สนามบิน กรมกองทหารต่าง ๆ กว

สำหรับเหตุผลที่ว่าทำไมระเบียบฉบับที่ ๒ กำหนดบทกเว้นไว้น้อยกว่าเช่นนี้นั้น  
ผู้เขียนได้พยายามศึกษาจนกว่าแล้วแต่ยังไม่อาจทราบได้ ผู้เขียนเห็นว่าคงเป็นไปตามนโยบาย  
ของกระทรวงการคลังในขณะนั้น ที่จะแก้ไขข้อขัดข้องระเบียบฉบับแรก จึงตัดข้อกำหนดบาง  
เรื่องออก ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้ขัดกับหลักเกณฑ์ที่รัฐบาลบังคับที่กินบางประเภทที่กำหนดไว้เดิมอยู่แล้ว  
ซึ่งเกี่ยวกับข้อยกเว้นเหล่านี้ มีผู้ให้ความเห็นไว้ดังนี้

(๑) ที่กินของกรมการรถไฟ เพราะในขณะนั้นมีกฎหมายบังคับค้างหากอยู่แล้ว  
แต่เมื่อการรถไฟเลิกใช้ที่กินเมื่อใด คณะรัฐมนตรีก็จะลงมติให้ที่กินนั้นตกกลับเป็นที่ราชพัสดุ  
ของรัฐบาล ปัจจุบันกรมรถไฟได้เปลี่ยนเป็นการรถไฟแห่งประเทศไทยมีฐานะเป็นนิติบุคคล  
ค้างหากจากกระทรวงพาณิชย์ในรัฐบาล

(๒) ทางหลวงในความครอบครองของกรมโยธาเทศบาลในสมัยนั้นคงจะให้  
หมายถึงที่สาธารณะ ซึ่งเป็นไปตามความในมาตรา ๑๓๑๔(๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและ  
พาณิชย์ หรือทรัพย์สินของแผ่นดินเฉพาะส่วนที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่ประชาชนใช้  
ประโยชน์ร่วมกัน ได้แก่ ถนนหนทาง แม่น้ำ ลำคลอง ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินของจังหวัดตามมติคณะรัฐมนตรี เท่าที่ทราบยังไม่มติดังคณะรัฐมนตรี  
ว่า ให้ทรัพย์สินราชพัสดุใดเป็นทรัพย์สินของจังหวัด ไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะเป็นสิ่งหาทรัพย์สิน  
หรืออสังหาริมทรัพย์ ดังนั้น ทรัพย์สินของจังหวัดจึงเพิ่งเกิดขึ้นเมื่อมีกฎหมายว่าด้วยการจัด  
ตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๘๘ และเป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย  
ว่าด้วยทรัพย์สินส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๐๐

ศักดิ์ รัตนสาร, ที่ราชพัสดุเป็นปัจจัยในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม,

อย่างไรก็ตามเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔<sup>๑</sup> ก็ได้นำเอาข้อ  
 ขกไว้ในระเบียบฉบับแรกดังกล่าว มาบัญญัติไว้เป็นบทยกเว้นที่ราชพัสดุยกย เช่น อสังหา-  
 ริมทรัพย์ขององค์การปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีเทศบาลและสุขาภิบาล หรือที่สาธารณประโยชน์  
 ซึ่งกรมการอำเภอรักษา ซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔(๒) หรือแม้จะ  
 ไม่ได้บัญญัติไว้เป็นบทยกเว้นโดยตรง แต่โดยความหมายในบทบัญญัติดังกล่าวทำให้เข้าใจได้  
 ว่าไม่หมายความรวมถึงทรัพย์สินบางประเภทที่เป็นข้อกำหนดยกเว้นไว้ในระเบียบฉบับแรก  
 ดังเช่นที่ภูคสสถาน ซึ่งกรมการอำเภอรักษา เนื่องจากทรัพย์สินเหล่านี้ย่อมเป็นพัสดุหรือที่  
 ทรัพย์สินสงฆ์ ตามพระราชบัญญัติปกครองคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๑๑ ไม่อยู่ในความหมายของที่ราชพัสดุ  
 หรือกรณีที่ดินของโรงเรียนประชาบาลซึ่งซื้อมาจากเงินทุนของโรงเรียนประชาบาล หรือมีผู้ยกให้  
 เป็นสมบัติของโรงเรียนประชาบาล เพราะถือว่าเป็นทรัพย์สินของจังหวัดตามระเบียบทรัพย์สิน  
 ของจังหวัด พ.ศ. ๒๕๐๐ นอกเหนือความหมายของที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่ง  
 ผู้เขียนจะได้อธิบายในรายละเอียดต่อไป ส่วนที่กระทรวงกลาโหมประเภทราชการโดยตรง  
 แม้พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ จะมีบัญญัติเป็นบทยกเว้นที่ราชพัสดุไว้ก็ตาม แต่ใน  
 ทางปฏิบัติแล้ว กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง ผู้บังคับใช้พระราชบัญญัติดังกล่าวในทางปก  
 ครองดูแลและขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ ก็ทำไปปฏิบัติโดยเคร่งครัดไม่ หากแต่ปล่อยให้ข้อ  
 ขกเว้นให้กระทรวงกลาโหมนำที่ดินราชพัสดุที่อยู่ในความปกครองขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุคือ  
 กรมธนารักษ์โดยไม่คำนึงถึงแผนที่แสดงที่ตั้งและอาณาเขตที่ราชพัสดุ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการรักษา  
 ความดีของราชการทหาร และความสะดวกรวดเร็วในการปฏิบัติราชการ<sup>๒</sup> ซึ่งจนถึงปัจจุบัน  
 นี้ที่ราชพัสดุที่อยู่ในความครอบครองดูแลของกระทรวงกลาโหมมีเป็นจำนวนมากถึง ๑๐,๕๓๑  
 แปลง เนื้อที่ ๔,๓๔๖.๕๑๔-๓-๐๑,๔๘ ไร่<sup>๓</sup> คิดเป็นอัตราร้อยละ ๓๘.๕๐ ของที่ดินที่ไว้ใน  
 ประโยชน์ราชการ

๓.๑.๓ ความหมายที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔

พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ ใ้บัญญัติความหมายของ "ที่ราชพัสดุ"  
 มาตรา ๔ "ที่ราชพัสดุหมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน

<sup>๑</sup> มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔

<sup>๒</sup> ภูมิคณะกรมการที่ราชพัสดุ ครั้งที่ ๑/๒๕๒๐ ถึงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๒๐

<sup>๓</sup> ที่มา : แผนที่ทะเบียน กองที่ราชพัสดุ กรมธนารักษ์ สถิติถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๒๖



ทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดินดังต่อไปนี้.-

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองไร้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองไร้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ขายคลัง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและองค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ"

น่าสังเกตว่า มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ ได้บัญญัติว่า "ที่ราชพัสดุ" หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์. . . ซึ่งแตกต่างไปจากที่เคยใช้ในพระบรมราชโองการของรัชกาลที่ ๒ และระเบียบการปกครองและจัดประโยชน์ที่ดินปลูกสร้างราชพัสดุ ซึ่งใช้คำว่า "ที่ดินราชพัสดุ" ดังนั้น ความหมายของที่ราชพัสดุจึงหมายถึงทั้งที่ดินทั้งทรัพย์สินอันติดอยู่กับที่ดิน หรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้น และรวมถึงสิทธิทั้งหลายอันเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นด้วย ตามความในบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๐๐ นั้นเอง หากทรัพย์สินของแผ่นดินชนิดใดไม่เป็นอสังหาริมทรัพย์ ที่มีลักษณะหรือสภาพ ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัตินี้ จึงย่อมเป็นเพียงทรัพย์สินของแผ่นดินประเภทอื่นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับในบทบัญญัติในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ นี้

ที่ราชพัสดุ ย่อมมีทั้งที่ดิน ทั้งอาคารปลูกสร้างที่ปลูกลงบนที่ดินราชพัสดุ และอาคารปลูกสร้างราชพัสดุที่ปลูกลงบนที่ดินของบุคคลอื่นด้วย เช่น อาคารราชพัสดุที่ปลูกอยู่บนที่ดินขององค์การปกครองท้องถิ่น ที่ของเอกชน ที่ธรณีสงฆ์หรือรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น โดยอาคารปลูกสร้างเหล่านี้รัฐบาลอาจเป็นผู้ปลูกสร้างโดยใช้งบประมาณของแผ่นดิน หรือเป็นอาคารปลูกสร้างที่เอกชนหรือนิติบุคคลจัดทำขึ้น แล้วยกกรรมสิทธิ์ให้แก่รัฐบาล เช่น โรงกลั่นน้ำมัน โรงกลั่นสุรา รวมตลอดทั้งอาคารพาณิชย์ ตลาดสด โรงภาพยนตร์ ธนาคาร โรงเรียนจวน้ำ ที่ผู้เช่าที่ดินราชพัสดุยกให้กระทรวงการคลังตามเงื่อนไขสัญญาเช่า เป็นต้น

พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ มาตรา ๔ ดังกล่าวบัญญัติให้คำจำกัดความหมายของที่ราชพัสดุ ในทำนองยกเว้นทรัพย์สินของแผ่นดิน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๐๐(๑) และ (๒) จึงทำให้มีปัญหาทรัพย์สินของแผ่นดินที่ไม่ได้กล่าว

ไว้เป็นตัวอย่าง ในมาตรา ๑๓๐๔ จะเป็นที่ราชพัสดุด้วยหรือไม่ ดังเช่น เกาะ ตามมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่เขา ที่ภูเขา ตามความหมายของคำว่า ที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นต้น

"เกาะที่เกิดขึ้นในทะเลสาบ หรือในทางน้ำ หรือในเขตน่านน้ำของประเทศก็ และ ห่องทางน้ำที่ขึ้นเขินก็" มาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ให้เป็น "ทรัพย์สินของแผ่นดิน" จึงมีปัญหาว่าเกาะก็ ห่องน้ำที่เขินขึ้นก็ เป็นที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๔๑๔ มาตรา ๔ นี้ หรือไม่ ซึ่งปัญหานี้กระทรวงการคลังได้ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัย เนื่องจากกระทรวงการคลังเห็นว่า "เกาะ" เป็นที่ราชพัสดุกฎหมายพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๔๑๔ มาตรา ๔ จึงขอให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการนำขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ แต่กระทรวงมหาดไทยเห็นว่าเกาะเป็นที่กว้างว่างเปล่าและอยู่ในหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยดูแลรักษาตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๑๔ ข้อ ๔ (๓)

สำนักงานคณะกรรมการพิจารณาแล้วมีความเห็นว่า เนื่องจากพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๔๑๔ มาตรา ๔ ได้กำหนดลักษณะของที่ราชพัสดุไว้ว่า ได้แก่สิ่งสาธารณสมบัติอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดินบางประเภทซึ่งได้แก่ ที่กว้างว่างเปล่า ที่ดินซึ่งมีภูเขาหินหรือหอค้างหรือถ้ำดินมา เป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามประมวลกฎหมายที่ดิน และสิ่งสาธารณสมบัติสำหรับพลเมืองไว้ร่วมกัน ดังนั้นเมื่อที่ดินส่วนใดส่วนหนึ่งของเกาะไม่เข้าลักษณะเป็นที่ราชพัสดุ เช่น เป็นที่กว้างว่างเปล่า หรือที่ดินซึ่งมีภูเขาหินหรือหอค้างหรือถ้ำดินมา เป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน หรือเป็นที่ดินไรเพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น บริเวณชายหาดที่น้ำท่วมถึง ที่ดินนั้นก็ยอมไม่ไรที่ราชพัสดุ ตามข้อยกเว้นของมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่ถ้าวินิจฉัยไรเพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า เป็นที่ตั้งของป้อมและโรงทหาร หรือสำนักราชการบ้านเมือง ฯลฯ อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทหนึ่งซึ่งเข้าลักษณะเป็นที่ราชพัสดุ ที่ดินนั้นก็ยอมเป็นที่ราชพัสดุ

ดังนั้น จึงเห็นว่ากรณีที่วินิจฉัยว่าเกาะใดเกาะหนึ่ง ตามมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ไรเพื่อประโยชน์ของทางราชการโดยเฉพาะ หรือเป็นที่ราชพัสดุนั้นต้องพิจารณาโดยสภาพ หรือประเภทของที่ดินจาก

ข้อเท็จจริงเป็นราย ๆ ไป และในกรณีปรากฏว่าเกาะใดมีลักษณะเป็นทั้งสาธารณสมบัติของแผ่นดินและเป็นที่ยุทธคดี การขึ้นทะเบียนเพื่อคุณแลรักษาจึงเป็นไปตามมาตรา ๕<sup>๒</sup> แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และมาตรา ๔ แห่ง พระราชบัญญัติที่ยุทธคดี

หลักเกณฑ์ในการวินิจฉัยปัญหาเรื่อง "เกาะ" ดังกล่าว ว่าเป็นที่ยุทธคดีตามพระราชบัญญัติที่ยุทธคดี พ.ศ. ๒๔๙๔ มาตรา ๔ หรือไม่ สามารถนำไปใช้ในการวินิจฉัยกับอสังหาริมทรัพย์อื่น ๆ เป็นค้ำว่า ที่เขาหรือที่ภูเขา และที่ดินคูเมือง กำแพงเมืองโบราณ คุกอีกด้วย โดยวินิจฉัยว่าที่เขาหรือที่ภูเขาโดยสภาพอาจเป็นที่รกร้างว่างเปล่า หรือเป็นที่สำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือหากทางราชการได้ประกาศหวงห้ามไว้ไว้ในราชการก็ย่อมเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ และเป็นที่ยุทธคดีตามความในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ยุทธคดี พ.ศ. ๒๔๙๔ ทั้งหมดหรือแต่บางส่วนได้หรือในกรณีที่พื้นบริเวณคูเมือง กำแพงเมืองโบราณ หากที่เหล่านั้นเกินไต่ทำขึ้นเพื่อประโยชน์แก่บ้านเมือง ใช้ป้องกันข้าศึกหรือรักษาศัตรูที่ยกทัพมาประชิดเมือง แม้วาทมาสภาพดังกล่าวจะสิ้นไป แต่ถาทางราชการได้แสดงการหวงห้ามคุณแลเป็นที่หวงหวงห้ามมาโดยตลอด ที่เหล่านั้นย่อมเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของทางราชการโดยเฉพาะ และเป็นที่ยุทธคดีตามพระราชบัญญัติที่ยุทธคดี พ.ศ. ๒๔๙๔ มาตรา ๔ ด้วย<sup>๓</sup>

๓. คู่มือที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การขึ้นทะเบียนเกาะ เดือนกรกฎาคม ๒๕๒๓

๔. มาตรา ๕ บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้ากฎหมายไม่ได้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่นให้วิธีมีหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันไปตามสมควรแก่กรณี อำนาจหน้าที่ดังกล่าวไปนี้รัฐมนตรีจะมอบหมายให้หน่วยงานเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ก็ได้

๕. คู่มือที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ที่ดินระหว่างคูเมืองกับกำแพงเมืองเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ เดือนพฤศจิกายน ๒๕๒๓ และ คำพิพากษากฎีกาที่ ๑๑๕๘/๒๕๑๑ ประกอบ



ความหมายของ "ที่ราชพัสดุ" ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ดังกล่าว ใ้บัญญัติโดยไร้อยู่คำตามควมกฎหมาย และอาศัยแนวการแบ่งแยกประเภททรัพย์สินของแผ่นดิน ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๔ ว่าด้วยทรัพย์สิน มาตรา ๑๓๐๔ ซึ่งบัญญัติว่า

มาตรา ๑๓๐๔ "สาธารณสมบัติของแผ่นดิน รวมทรัพย์สินของแผ่นดิน ซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันเช่น

(๑) ที่รกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่าที่ชายคลอง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงพยาบาล สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์

ดังนั้น ในการพิจารณาตีความข้อความในพระราชบัญญัติดังกล่าว เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ จึงต้องอาศัยแนวความคิดและหลักกฎหมายในเรื่องทรัพย์สินและทรัพย์สิน ความประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาประกอบในการพิจารณา ดังเช่นความที่พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ บัญญัติไว้ว่า ที่ราชพัสดุหมายความว่า "อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดินดังต่อไปนี้ . . ." นั้น คำว่าอสังหาริมทรัพย์ก็ หรือทรัพย์สินของแผ่นดินก็ หรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินก็ กว้างกว่าสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทต่าง ๆ เช่นที่รกร้างว่างเปล่า หรือที่สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันก็ จะมีความหมายอย่างไร ย่อมเปรียบเทียบได้ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังที่ผู้เขียนได้กล่าวไว้โดยละเอียดครั้งหนึ่งแล้วในบทที่ ๒ เรื่องการจำแนกประเภททรัพย์สินของแผ่นดิน

"ที่ราชพัสดุ" ตามความหมายในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ เมื่อก้าวโดยสรุปจึงหมายถึงอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ๒ ประเภท กว้างกัน คือ

ก. ทรัพย์สินของแผ่นดินประเภทธรรมดา

ข. ทรัพย์สินของแผ่นดินประเภทที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

### ก. อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา

อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินประเภทธรรมดา มีลักษณะเหมือนกับทรัพย์สินของเอกชน กล่าวคือเป็นทรัพย์สินที่มีเจ้าของครอบครอง โดยอาจมีหลักฐานหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ หรือแสดงสิทธิครอบครอง ทรัพย์สินของแผ่นดินประเภทนี้มีไว้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น ที่ดินราชพัสดุที่ใช้ปลูกสร้างบ้านพักครูโรงเรียน บ่อมีไว้เพื่อประโยชน์แก่ครูโดยเฉพาะเท่านั้น หากเป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน เช่น สำนักราชการบ้านเมืองไม่ จึงเป็นเพียงทรัพย์สินธรรมดา นอกจากนั้น ที่ดินที่นำออกจัดให้เช่า เพื่อปลูกบ้านอยู่อาศัย หรือที่ดินที่ให้เช่าเพื่อปลูกสร้างอาคารยกกรรมสิทธิ์ให้กระทรวงการคลัง ที่ราชพัสดุประเภทที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา นี้ ไม่ได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษตามที่บัญญัติไว้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เหมือนทรัพย์สินของแผ่นดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน จึงอาจถูกครอบครองปรับกนแย้งกรรมสิทธิ์ได้ คงยกเว้นไว้เพียงประการเดียวคือ ห้ามมิให้ยึด ตามมาตรา ๑๓๐๔ และเนื่องจากเป็นเพียงทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา จึงอาจโอนไปยังบุคคลอื่นได้โดยเพียงแต่ปฏิบัติตามกฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ. ศ. ๒๕๑๔ ซึ่งผู้เขียนจะได้อธิบายอีกครั้งหนึ่งในตอนที่ ๔ ต่อไป

### ข. อสังหาริมทรัพย์อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน

#### โดยเฉพาะ

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ ได้บัญญัติถึงทรัพย์สินของแผ่นดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไว้ ๓ ประเภท คือ (๑) ที่รกร้างว่างเปล่า (๒) ที่สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และ (๓) ที่ไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ แต่ทรัพย์สินของแผ่นดินดังกล่าวตกอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ. ศ. ๒๕๑๔ เฉพาะอสังหาริมทรัพย์ที่ไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) เท่านั้น ส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ (๑) และ (๒) หากใดตกเป็นที่ราชพัสดุด้วยไม่ การปกครองดูแล

ผู้บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การตีความมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (กรณีที่ดินราชพัสดุ จังหวัดอุตรดิตถ์) เก็บถาวรโดย ๒๕๑๒

รักษาตลอดจนการจักหาประโยชน์ในที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๑๔(๑) และ (๒) ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายพิเศษ โดยเฉพาะตามประเภทของที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น ๆ ดังที่ผู้เขียนได้กล่าวในบทที่ ๔ ที่ว่าด้วยอำนาจการปกครองดูแลที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน

ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๓๑๔(๓) ได้ยกตัวอย่างไว้ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักราชการ อาวุธยุทโธปกรณ์ และนอกจากนี้ผู้เขียนยังเห็นว่ายังมีทรัพย์สินอื่น ๆ อีกเป็นต้นว่า ที่ดินที่เป็นสนามบินของกองทัพอากาศ ซึ่งใช้ประโยชน์ราชการอยู่ หรืออาจเคยใช้เป็นสนามบินเพียงครั้งหรือสองครั้ง แต่ต่อมาไม่ได้ใช้ ย่อมถือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะด้วย

แต่อย่างไรก็ตามในการวินิจฉัยปัญหาว่าอะไรเป็นที่ราชพัสดุนั้น นอกจากการนำบทบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ มาปรับใช้กับข้อเท็จจริงแล้ว ผู้เขียนเห็นว่า การวิเคราะห์ถึงหลักทฤษฎีหรือวิวัฒนาการของกฎหมายเกี่ยวกับการจัดระบบทรัพย์สินของรัฐอื่นเป็นที่มาของที่ราชพัสดุ ดังที่ผู้เขียนได้กล่าวไว้ในบทต้น ก็เป็นสิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งที่จะช่วยให้การวินิจฉัยปัญหาได้อย่างถูกต้องยิ่งขึ้น

รัฐจำเป็นต้องจัดที่ดินไว้เพื่อประโยชน์แก่รัฐ ซึ่งในขณะเดียวกันรัฐมีการเกี่ยวข้องกับพระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขอย่างแยกกันไม่ออก ดังนั้นรัฐจึงจำเป็นต้องจัดที่ดินไว้เพื่อประโยชน์สำหรับพระมหากษัตริย์ด้วย นอกจากนั้นรัฐก็จะจัดไว้เป็นที่สำหรับประโยชน์แก่รัฐเองโดยเฉพาะ และประโยชน์แก่รัฐในทางปกครองพลเมืองอีกด้วย การที่รัฐจำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับที่ดินไว้เพื่อประโยชน์สำหรับพระมหากษัตริย์ด้วยนั้น ก็เพราะเป็นธรรมดาอยู่เองที่พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขมีความจำเป็นต้องใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์สำหรับพระมหากษัตริย์บ้าง เช่น ที่ดินที่ตั้งพระราชวัง ฯลฯ ซึ่งที่ดินชนิดนี้เป็นประโยชน์แก่รัฐโดยตรงและจัดเข้าเป็นที่ดินประเภทหวงห้ามด้วย และในสมัยก่อนการปกครองระบอบประชาธิปไตยไม่มีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยที่รโหฐานในพระราชสำนัก รศ. ๑๓๑ ข้อ ๒ บัญญัติว่า "พระราชวังทุกแห่ง สวนหลวง หรือ ที่ดินซึ่งนับติดต่อกับที่พระราชฐาน ให้ถือว่าเป็นที่รโหฐานทั่วไป



ราชา "และขอ ๓ บัญญัติว่าบรรดาสถานที่ที่گرامทุกสิ่งทุกอย่างล้วนเป็นที่รโหฐานทุกแห่งไป  
ไม่ว่าหลังใดแห่งใด ถึงแม้ที่گرامที่ไร้เป็นที่ทำการของกระทรวงและกรมใดก็ดี ถ้าอยู่ใน  
เขตพระราชวังแล้วก็ต้องนับว่าเป็นที่รโหฐานทั้งสิ้น และต้องถือว่ากระทรวงและกรมต่าง ๆ  
มาอาศัยที่ภายในพระราชวังเป็นที่ทำการเท่านั้น จะถือว่าเป็นที่สาธารณสถานไม่ได้เป็นอัน  
ขาด" ซึ่งในสมัยต่อมาเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์  
พ.ศ. ๒๔๙๕ ก็ได้บัญญัติถึงที่ดินในส่วนที่เป็นพระราชวังไว้ในมาตรา ๔ ว่า "เป็นทรัพย์สิน  
ส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน" และในมาตรา ๕ "ให้ทรัพย์สินส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน  
อยู่ในความดูแลรักษาของสำนักพระราชวัง"

จะเห็นได้ว่าทรัพย์สินในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพระมหากษัตริย์ดังกล่าว ไม่เข้ามาเกี่ยว  
ข้องกับที่ราชพัสดุเลย แม้ว่าพระราชวังซึ่งโดยสภาพปกติย่อมจัดเป็นทรัพย์สินส่วนสาธารณสมบัติ  
ของแผ่นดิน ที่ใช้เพื่อประโยชน์ของทางราชการคือ สำนักพระราชวัง และพระราชบัญญัติ  
ที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๔๑๔ ไม่ได้มีบทบัญญัติยกเว้นก็ตาม ทรัพย์สินดังกล่าวก็ไม่อยู่ในความหมาย  
ของที่ราชพัสดุ ตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๔๑๔ ดังนั้น ทรัพย์สินของรัฐที่ตกเป็น  
ที่ราชพัสดุคงมีเฉพาะอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นประโยชน์แก่รัฐโดยเฉพาะเท่านั้น ไม่รวมถึง  
ทรัพย์สินอื่นที่เกี่ยวข้องกับพระมหากษัตริย์ดังกล่าวด้วย

### ๓.๒ กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ

พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๔๑๔ ได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องกรรมสิทธิ์ในที่  
ราชพัสดุไว้ในมาตรา ๕ และมาตรา ๑๑ ดังนี้

มาตรา ๕ "ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ

บรรดาที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรมใดได้มาโดยการเวนคืนหรือการแลกเปลี่ยนหรือโดยประการอื่น ให้กระทรวงการคลังเข้าถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุนั้น ทั้งนี้  
ยกเว้นที่ดินที่ได้มาโดยการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม"

มาตรา ๑๑ "บรรดาที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรม ได้มาโดยกฎหมาย  
ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หรือโดยการแลกเปลี่ยนกรรมสิทธิ์กับเอกชน หรือโดย  
ประการอื่น ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้โอนมาเป็นของกระทรวงการคลัง"

ความในบทบัญญัติทั้ง ๒ มาตราข้างต้น เมื่ออ่านแล้วเกิดความเข้าใจว่าทรัพย์สิน

ของแผ่นดินทุกประเภทที่เป็น "ที่ราชพัสดุ" ทั้งที่มีบัญญัติไว้ในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๔ ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงการคลังตามความในมาตรา ๕ วรรคแรก นับตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ โดยมีมาตรา ๕ วรรคสอง เป็นบทขยายความว่า นับตั้งแต่วันที่ประกาศใช้พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๔ เป็นต้นไป ที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรมใดไ้มาให้กระทรวงการคลัง เข้าถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุทั้งหมดทุกแปลง และหากที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรมใดมาก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับให้โอนมาเป็นของกระทรวงการคลัง ตามมาตรา ๑๑ ด้วย ซึ่งความเข้าใจเกี่ยวกับมาตรา ๕ และมาตรา ๑๑ ดังกล่าวจะถูกต้องเพียงใดนั้นยังเป็นข้อสงสัยอยู่ เพราะเมื่อพิจารณาอย่างลึกซึ้งแล้ว ทำให้เกิดความสงสัยว่า เมื่อความในมาตรา ๕ วรรคแรก กำหนดให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุทั้งหมด นับตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแล้ว เหตุใดกฎหมายจึงต้องบัญญัติไว้ในวรรคสองให้กระทรวงการคลังเข้าถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรม ไ้มา นับตั้งแต่วันที่ประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ อีกว่านั่นมีบัญญัติว่าทำไมกฎหมายจึงบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๑ ว่าให้กระทรวง ทบวง กรม ไ้ใดที่ราชพัสดุก่อนใช้พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ จะต้องโอนมาเป็นของกระทรวงการคลังอีก ในเมื่อความในมาตรา ๕ ให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงการคลังอยู่แล้ว และคำว่า "โอนมาเป็นของกระทรวงการคลัง" ตามมาตรา ๑๑ ดังกล่าว มีความหมายเพียงใด หรือว่ามาตรา ๑๑ เป็นบทกฎหมายข้อนหลัง และนอกจากนั้นยังเกิดความสงสัยต่อไปอีกว่าที่มาตรา ๕ วรรคสอง และมาตรา ๑๑ บัญญัติถึงการใดที่ราชพัสดุของกระทรวง ทบวง และกรมต่าง ๆ ที่กระทรวงการคลังจะเข้าถือกรรมสิทธิ์หรือต้องโอนมาเป็นของกระทรวงการคลัง อันได้แก่กรณีเวนคืนการแลกเปลี่ยนกรรมสิทธิ์กับเอกชน หรือโดยประการอื่น ว่ามีความหมายเพียงใด และทำไมจึงกล่าวถึงการไ้มาทางนิติกรรมในที่ราชพัสดุเฉพาะโดยการแลกเปลี่ยนเพียงประการเดียว

ผู้เขียนเห็นว่าก่อนอื่นนั้นควรทำความเข้าใจเสียก่อนว่าในการพิจารณาว่าอะไรเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ คงต้องพิจารณาตามบทบัญญัติมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัตินี้เป็นหลักสำคัญ ส่วนความในมาตรา ๕ วรรคแรกเป็นบทกฎหมายที่กำหนดให้ที่ราชพัสดุเหล่านั้นตกเป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงการคลังทันทีนับแต่วันที่พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๔ ใช้บังคับ ดังนั้น การเข้าถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุตามความในมาตรา ๕ วรรคสอง ที่

บัญญัติให้กระทรวงการคลังเข้าถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินราชพัสดุ จึงน่าจะถือว่าเป็นบทบัญญัติที่กำหนดทางปฏิบัติในการดำเนินการเกี่ยวกับหลักฐานทางทะเบียนสิทธิในที่ดินราชพัสดุเหล่านั้นเสียมากกว่า ทั้งความในมาตรา ๑๑ ซึ่งมีบัญญัติให้กระทรวง ทบวง กรมที่ได้ให้ราชพัสดุมาก่อนพระราชบัญญัตินี้ไซ้บังคับ ต้องโอนมาเป็นของกระทรวงการคลังนั้น คำว่า "โอนมาเป็นของกระทรวงการคลัง" ก็น่าจะมีความหมายเพียงแต่เป็นการโอนเปลี่ยนแปลงเอกสารเกี่ยวกับสิทธิในทางทะเบียน หรือหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินราชพัสดุด้วยกัน เพราะกรรมสิทธิ์ในที่ดินราชพัสดุทั้งหมดย่อมตกเป็นของกระทรวงการคลังโดยผลของกฎหมายความมาตรา ๕ อยู่แล้ว ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องบัญญัติให้โอนกรรมสิทธิ์ไว้อีก และหากจะแปลความในมาตรา ๑๑ นี้ว่าเป็นการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินราชพัสดุมาเป็นของกระทรวงการคลัง ก็จะทำให้เกิดเป็นปัญหาตามต่อไปว่า ก่อนพระราชบัญญัติที่ดินราชพัสดุไซ้บังคับมีที่ดินราชพัสดุตามความในมาตรา ๔ นี้แล้วหรือไม่ หรือก่อนพระราชบัญญัตินี้ไซ้บังคับที่ดินราชพัสดุตามความในบทบัญญัติมาตรา ๔ เป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวง ทบวง กรมอื่นควยอย่างนั้นหรือ โดยอาจเข้าใจว่าเป็นการให้ความในมาตรา ๔ ซึ่งเป็นคำจำกัดความของคำว่า "ที่ดินราชพัสดุ" มีผลย้อนหลังไปถึงผู้เขียนมีความเห็นว่าความในมาตรา ๔ และเจตนารมณ์ของมาตรา ๑๑ น่าจะมีได้หมายความเช่นนั้น

สำหรับข้อความในบทบัญญัติทั้ง ๒ มาตรา ที่มีบัญญัติถึงการไถมาที่ดินราชพัสดุว่า "ไถมาโดยการเวนคืนหรือแลกเปลี่ยนหรือโดยประการอื่น" นั้น ผู้เขียนได้ตรวจสอบแล้วปรากฏว่าในร่างเดิมของกรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง ไม่ปรากฏความในบทบัญญัติมาตรา ๕ วรรคสอง หรือมาตรา ๑๑ แต่ประการใด แต่ความในบทบัญญัติมาตรา ๕ วรรคสองและมาตรา ๑๑ ดังกล่าวได้ถูกเพิ่มเติมขึ้นในชั้นพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กล่าวถึงการไถมาซึ่งที่ดินราชพัสดุนั้นเคยมีปรากฏในร่างพระราชบัญญัติของกรมธนารักษ์ มาตรา ๔ ที่กำหนดเกี่ยวกับที่ดินราชพัสดุว่า

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

"ที่ดินราชพัสดุ" หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน หรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งไร้อุปสรรคหรือสงวนไว้ไซ้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ และให้หมายความรวมถึงทรัพย์สินที่ไถมาในกรณีต่อไปนี้ด้วย

- (๑) จัดหาหรือจัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ของส่วนราชการ



(๒) แลกเปลี่ยนหรือชื้อมาด้วยเงินงบประมาณแผ่นดินเพื่อประโยชน์ของ  
ส่วนราชการ

(๓) ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของส่วนราชการมาแต่เดิม

(๔) มีผู้ยกให้แก่ส่วนราชการ

(๕) ส่วนราชการได้มาโดยผลของกฎหมาย

(๖) ส่วนราชการได้มาโดยกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนเพื่อประโยชน์ของ  
ราชการโดยเฉพาะ

ดังนั้น เมื่อมีการร่างมาตรา ๕ วรรคสอง เพื่อขยายความถึงการได้มาซึ่งที่ราชพัสดุ จึง  
ได้นำความในร่างพระราชบัญญัติมาตรา ๕ ข้างต้นมาปรับปรุงแก้ไขให้สั้นขึ้นอีก และ  
ผู้เขียนเห็นว่าคงไม่มีเหตุผลประการใดที่พระราชบัญญัตินี้จะมุ่งเน้น เฉพาะการได้มาโดย  
การแลกเปลี่ยนเป็นพิเศษ อาจเป็นเพียงยกตัวอย่างไว้เท่านั้น และในที่สุดก็ยุติลงด้วยการใช้  
ถ้อยคำว่า "หรือการได้มาโดยประการอื่น" ซึ่งรวมถึงการได้มาโดยวิธีการต่าง ๆ ทุกอย่าง  
ทั้งทางกฎหมายและโดยนิตินัยอื่น ส่วนกรณีความในบทบัญญัติมาตรา ๑๑ ใช้ถ้อยคำเหมือน  
กับที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕ วรรคสองนั้น ผู้เขียนเห็นว่าคงเป็นการลอกความในมาตรา ๕ นั้นเอง  
และเหตุผลที่มาตรา ๑๑ ใช้ถ้อยเช่นนั้นก็เป็นประการเดียวกันที่กล่าวไว้ในมาตรา ๕  
วรรคสอง

ดังนั้น จึงอาจกล่าวสรุปได้ว่าเกี่ยวกับเรื่องกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุนั้น คงจะ  
ต้องยึดมาตรา ๕ วรรคแรกที่มีบัญญัติว่า "กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ"  
เป็นหลักในการวินิจฉัยปัญหาต่าง ๆ ตลอดจนการวิเคราะห์ความหมายและเหตุผลใน  
บทบัญญัติมาตรา ๕ วรรคสอง และมาตรา ๑๑ กล่าวคือถือว่าทรัพย์สินของแผ่นดินที่  
เรียกว่า "ที่ราชพัสดุ" ตามบทบัญญัติมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัตินี้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของ  
กระทรวงการคลังตามความในมาตรา ๕ วรรคแรก และนับแต่นั้นเป็นต้นไปให้กระทรวง  
การคลังเข้าถือกรรมสิทธิ์ในเอกสารสิทธิอันเกี่ยวกับที่ราชพัสดุทุกรายไป หากขณะที่ใช้  
พระราชบัญญัตินี้ปรากฏว่าเอกสารสิทธิเกี่ยวกับที่ราชพัสดุแปลงใดฉบับใดมีชื่อกระทรวง  
มหาดไทย หรือกรมอื่น ซึ่งเป็นผู้ได้มาโดยประการใดก็ตามก่อนวันพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ  
ก็ให้ออนเปลี่ยนชื่อมาเป็นของกระทรวงการคลังเสียทั้งสิ้น

ในความหมายของคำว่า "โดยการเวนคืน" ตามความในมาตรา ๕ วรรคสอง

และมาตรา ๑๑ นั้น หมายถึงการที่รัฐออกกฎหมายบังคับข้อสั่งห้ามทรัพย์สินของประชาชน  
 เพื่อประโยชน์ของรัฐในด้านสาธารณูปการต่าง ๆ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติ  
 เว้นคืน ซึ่งเดิมในร่างพระราชบัญญัติที่กระทรวงการคลังเสนอต่อรัฐสภาไม่มีข้อยกเว้น  
 ที่ราชพัสดุในกรณีการไถมาโดยการเวนคืนซึ่งมีบัญญัติไว้ แต่เนื่องจากในระยะก่อนนั้น  
 ได้มีการตราพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๔ บัญญัติให้สำนักงาน  
 ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์บรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนเพื่อ  
 ประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ระหว่างพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ  
 ในสมัยประชุมสภา นิตยบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๓๒/๒๕๑๔ สมาชิกสภาธิบดีบัญญัติท่านหนึ่ง  
 จึงเสนอว่าควรจะได้เพิ่มเติมข้อยกเว้นในค้อนท้ายร่างพระราชบัญญัติมาตรา ๕ เป็นข้อยกเว้น  
 ไว้ควรวว่า "ทั้งนี้ยกเว้นที่ดินซึ่งไถมาจากการเวนคืนโดยกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อ  
 เกษตรกรรม" ซึ่งสภานิติบัญญัติแห่งชาติลงมติเห็นชอบด้วยจึงมีข้อยกเว้นดังที่ปรากฏใน  
 พระราชบัญญัตินี้

ที่ดินที่จะได้รับยกเว้นตามข้อนี้คงพิจารณาในแง่ของการไถมาของที่ดิน ซึ่งกรณี  
 นี้จะต้องปรากฏว่า ที่ดินนั้นไถมาโดยการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตร  
 กรรมเท่านั้น ดังที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้วินิจฉัยเกี่ยวกับข้อยกเว้นมาตรานี้ไว้  
 ในเรื่องหนึ่งว่า เมื่อได้พิจารณาบทบัญญัติในมาตรา ๕ และมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติ  
 ที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ ประกอบกับบทบัญญัติมาตรา ๙<sup>๑</sup> และมาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘  
 วรรคหนึ่ง และมาตรา ๓๖ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม  
 พ.ศ. ๒๕๑๔ แล้วจะเห็นได้ว่า สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะลงชื่อเป็นผู้ถือ  
 กรรมสิทธิ์ได้เฉพาะแต่ที่ดินที่ไถมาโดยการเวนคืนเท่านั้น ส่วนที่ดินที่สำนักงานการปฏิรูป  
 ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไถมาตามมาตรา ๒๖ หรือไถมาตามมาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง โดยวิธีจัดซื้อ

<sup>๑</sup> มาตรา ๓๖ วรรคสาม "บรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนตามพระราช  
 บัญญัตินี้ให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม"

๒ นายไพจิตร เอื้อทวีกุล

<sup>๒</sup> มาตรา ๙ "ให้ ส.ป.ก. เป็นทบวงการเมือง มีฐานะเทียบเท่ากรม โดยมี  
 เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเป็นหัวหน้าสำนักงาน"

หรือได้มาจากการรับบริจาคนั้น ต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยทรัพย์สินที่ราชพัสดุทั้งสิ้น ไม่เข้าชื่อยกเว้นตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติทรัพย์สินที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๔<sup>๑</sup>

สำหรับบทบัญญัติในมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติทรัพย์สินที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๔ นั้น เป็นการบัญญัติไว้เพื่อมิให้เกิดช่องว่างของกฎหมาย เพราะความในมาตรา ๕ ที่กล่าวแล้วข้างต้น บัญญัติถึงกรณีที่กระทรวงทบวงหรือกรมใดได้ที่ราชพัสดุมาในขณะที่ประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติทรัพย์สินที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๔ มาตรา ๑๑ จึงบัญญัติให้มีผลย้อนหลังไปก่อนที่จะได้มีการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ควยว่า "ในกรณีที่กระทรวง ทบวง หรือกรมใดได้ที่ราชพัสดุโดยกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หรือโดยการแลกเปลี่ยนกรรมสิทธิ์กับเอกชน หรือโดยประกาศอื่น ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้โอนมาเป็นของกระทรวงการคลัง" ซึ่งเงื่อนไขการได้ที่ราชพัสดุเป็นประการเดียวกับที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๕ นั้นเอง และปรากฏว่าเมื่อประกาศใช้พระราชบัญญัติทรัพย์สินที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๔ กรมธนารักษ์ก็ได้ดำเนินการโอนที่ดินมาเป็นของกระทรวงการคลัง ตามมาตรา ๕ และมาตรา ๑๑ ดังกล่าว โดยวิธีการโอนเปลี่ยนชื่อในหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินราชพัสดุไปแล้วหลายราย

มีข้อสงสัยเหตุความในมาตรา ๑๑ ที่ว่า "ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้โอนมาเป็นของกระทรวงการคลัง" นั้น กฎหมายให้มีผลย้อนหลังไปถึงการได้ซึ่งที่ดินของกระทรวงทบวงและกรมต่าง ๆ เพียงใด จากการที่ผู้เขียนได้ตรวจสอบปรากฏข้อเท็จจริงว่าในระหว่างการประชุมของคณะกรรมการเศรษฐกิจ ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทรัพย์สินที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๔ ครั้งที่ ๒ วันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๑๔ เลขานุการคณะกรรมการเศรษฐกิจ<sup>๒</sup> ได้ซักถามผู้แทนรัฐบาลว่า "ความในมาตรา ๑๑" นั้นหมายความว่าอย่างไร" ผู้แทนรัฐบาลท่านหนึ่ง<sup>๓</sup> ได้ตอบที่แจ้งคณะกรรมการเศรษฐกิจว่า "นับแต่ประมวลกฎหมายที่ดิน

จึงพาดลงกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินที่ราชพัสดุ

<sup>๑</sup>คู่มือที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง คำธรรมเนียมการจดทะเบียนและการลงชื่อต่อกรมสิทธิที่ดินเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน เดือนกันยายน ๒๕๑๕.

<sup>๒</sup>นายสมพร เพ็ชร์พิธา

<sup>๓</sup>ความในมาตรา ๑๑ นี้ เดิมในร่างพระราชบัญญัติระบุไว้เป็นมาตรา ๑๐

<sup>๔</sup>นายสีศักดิ์ รัตนศาสตร์ รองอธิบดีกรมธนารักษ์



ในระหว่างที่มีการซื้อขายระหว่างนั้นนับแต่ปี ๑๖ ได้ใช้ชื่อกระทรวงอื่นขึ้นมา" ซึ่งเมื่อทั้งคำชี้แจงของยูเนี่ยนรัฐบาลผู้ขอออกพระราชบัญญัตินี้แล้ว ทำให้ยูเนี่ยนเกิดความสงสัยในเจตนารมณ์ของการออกบทบัญญัติมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติพระราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๔ ว่า ที่ราชพัสดุที่จะต้องโอนมาเป็นของกระทรวงการคลังตามมาตรา นี้ เฉพาะที่ดินที่กระทรวง ทบวง และกรมใดมาระหว่างปี ๒๕๑๖ - ๒๕๑๘ เท่านั้น หรืออย่างไร

อนึ่ง ในการพิจารณาว่า อสังหาริมทรัพย์ใดเป็นที่ราชพัสดุโดยเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช่เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔(๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือไม่นั้น จำต้องพิจารณาดังกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหลายฉบับด้วย ว่ากฎหมายแต่ละฉบับจะเป็นการยกเลิกเพิกถอนบทบัญญัติในกฎหมายอีกฉบับหนึ่ง ซึ่งกำหนดไว้ซ้ำซ้อนกันหรือไม่ เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติหวงห้ามที่รกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ.๒๔๙๘ รวมตลอดถึงกฎหมายต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับที่ราชพัสดุโดยทางอ้อม เช่น กฎหมายที่เกี่ยวกับการรักษาสภาพแวดล้อม หรือการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ฯลฯ ด้วย ดังนั้น ผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับที่ราชพัสดุจึงต้องมีความรอบรู้ในกฎหมายต่าง ๆ เหล่านี้ เพื่อประกอบกรณีวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับที่ราชพัสดุแต่ละเรื่องด้วย ดังบทบัญญัติกฎหมายซึ่งยูเนี่ยนจะโดยยกให้เห็นเป็นตัวอย่างไว้ประกอบการทำความเข้าใจดังนี้

ก. กรณีที่ราชพัสดุกับการสงวนหวงห้ามที่ดิน

ดังที่ยูเนี่ยนได้กล่าวไว้ในบทที่ ๒ แล้วว่า ทางราชการอาจดำเนินการสงวนหวงห้ามที่ดินไว้เพื่อประโยชน์แก่สาธารณชนได้ โดยรัฐอาจสงวนหวงห้ามไว้สำหรับให้พลเมืองใช้ร่วมกัน หรืออาจสงวนหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔(๒) และ (๓) ซึ่งวิธีการสงวนหวงห้ามดังกล่าว ย่อมต้องเป็นไปตามระเบียบกฎหมายที่กำหนดไว้ในแต่ละยุคสมัย และหากทางราชการได้สงวนหวงห้ามที่ดินแปลงหนึ่งแปลงใดไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะที่ดินแปลงนั้นย่อมตกเป็นที่ราชพัสดุ ตามพระราชบัญญัติพระราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๔

คู่มือที่กการประชุมคณะกรรมการเศรษฐกิจ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ  
จัดระเบียบที่ราชพัสดุ พ.ศ.... ประชุมครั้งที่ ๒ วันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๑๔

ฉะนั้น การวินิจฉัยว่า อสังหาริมทรัพย์ใดใดหนึ่งห้ามไว้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช่เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ตามมาตรา ๑๓๐๘ (๓) จึงต้องพิจารณาถึงความสมบูรณ์ของการสงวนหวงห้ามที่ดินแต่ละแปลง ซึ่งอาจตรวจดูได้จากหลักฐานการประกาศสงวนหวงห้าม พระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดิน ตลอดจนหลักฐานอื่นที่กฎหมายกำหนดให้อ่านาใจไว้แก่เจ้าหน้าที่ที่จะกระทำการหวงห้ามที่ดิน แต่ปัญหาในข้อนี้ก็มิว่า เอกสารหลักฐานต่าง ๆ ที่แสดงถึงการหวงห้ามที่ดินของทางราชการถึงกล่าว มักจะสูญหายหรือหาไม่พบ คงมีเหลืออยู่แต่เฉพาะเอกสารเก่า ๆ ในเรื่องอื่นที่อ้างถึงไว้ หรือมีแต่เพียงคำบอกเล่าของชาวบ้านที่เอาต่อกันมา หรือแม้จะมีหลักฐานก็เป็นเพียงสำเนาซึ่งไม่มีการรับรองเอกสารหรือผู้รับรองเอกสารนั้นตายเสียแล้ว ทั้งนี้เป็นต้น และนอกจากนั้นที่ดินแปลงต่าง ๆ เหล่านี้ทางราชการยังไม่เคยมีหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินหรือขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุไว้เลย ซึ่งปัญหาในการพิจารณาก็กล่าวเหล่านี้ อาจจะแก้ไขได้บางหากที่ดินแปลงนั้น ทางราชการได้เข้าใช้ปลูกสร้าง เป็นสำนักราชการบ้านเมืองหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินประการใดประการหนึ่งไปแล้ว แต่หากที่ดินเหล่านี้มีราษฎรบุกรุกเข้าไปใช้สิทธิครอบครอง กับทั้งราษฎรก็ได้รับหนังสือสำคัญแสดงสิทธิในที่ดินนั้นแล้วด้วย เช่นนี้ก็จะต้องก่อให้เกิดปัญหาเป็นอย่างมาก ทั้งในข้อกฎหมายและนโยบายการปกครอง เพราะผู้บุกรุกได้รับหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน โดยอาจเป็นเพราะความประมาทเลินเล่อของเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ทำการตรวจสอบให้ดีเสียก่อน ซึ่งทางราชการควรจะควรมีส่วนรับผิดชอบ และนอกจากนั้น ที่ดินเหล่านี้อาจมีการโอนต่อไปยังบุคคลอื่นเป็นทอด ๆ โดยเสียค่าตอบแทนแต่ละรายเป็นเงินจำนวนมากด้วย ซึ่งกรณีในประการหลังได้ปรากฏขึ้นเป็นจำนวนมากในปัจจุบันและ เมื่อกรมธนารักษ์มีโครงการสำรวจที่ราชพัสดุก็ต้องดำเนินการคัดฟ้องขับไล่ผู้บุกรุกเหล่านั้นออกไปจากที่ดินเวนเสียแล้วผู้บุกรุกไม่โต้แย้ง กรมสิทธิกรมธนารักษ์ก็จะยินยอมให้ผู้บุกรุกเหล่านั้นเช่าที่ราชพัสดุโดยไม่คิดค่าเสียหายย้อนหลัง<sup>๒</sup>

๑โครงการปรับปรุงทะเบียนที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๒๓ และโครงการสำรวจผู้บุกรุก พ.ศ. ๒๕๒๔ กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง

<sup>๒</sup>หนังสือกรมธนารักษ์ที่ กค ๐๔๐๖/ว.๓๘ ลงวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๒๖

ในบางกรณี การดำเนินการสงวนหวงห้ามที่ดิน อยู่ในระยะเวลาที่กำลังระหว่างการประกาศใช้พระราชบัญญัติหวงห้ามที่ดินรกร้างเปล่า พ.ศ. ๒๔๙๔ ซึ่งเมื่อตรวจสอบในเวลาต่อมาปรากฏว่า การประกาศหวงห้ามไ้กระทำภายหลังจากวันประกาศใช้พระราชบัญญัติหวงห้ามที่ดินรกร้างเปล่า พ.ศ. ๒๔๙๔ และทางราชการก็ไม่ได้ออกพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามให้ถูกต้องตามพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่ปรากฏว่าที่ดินแปลงนี้ทางราชการได้เข้าไปครอบครอง ตั้งแต่ครั้งที่ได้มีการประกาศหวงห้ามไม่ชอบนั้นด้วยแล้ว ทางราชการก็อาจดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินนั้น โดยแจ้งการครอบครองและขอเอกสารสิทธิตามระเบียบและบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดินครั้งที่เอกรชนปฏิบัติได้ และถือว่าที่ดินแปลงนั้นเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะและตกเป็นที่ราชพัสดุแม้ที่ดินแปลงดังกล่าวจะประกาศหวงห้ามไว้ไม่ชอบก็ตาม ๒

ในบางครั้งปรากฏว่าทางราชการ ได้ออกประกาศหวงห้ามที่ดินไว้หลายฉบับ ในระยะเวลาที่แตกต่างกันเป็นลำดับในที่ดินแปลงเดียวกัน โดยประกาศหวงห้ามฉบับหลังกำหนดเขตหวงห้ามไว้น้อยกว่าที่ระบุไว้ในฉบับแรก มีปัญหาว่าประกาศหวงห้ามฉบับหลังจะมีผลเป็นการยกเลิกประกาศหวงห้ามฉบับแรกที่มีเนื้อที่เกินกว่าที่กำหนดไว้ ในประกาศหวงห้ามฉบับหลังหรือไม่ ซึ่งเรื่องนี้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้วินิจฉัยไว้ว่า เมื่อประกาศหวงห้ามฉบับหลังไม่มีข้อความใดเลยที่แสดงว่ายกเลิกประกาศหวงห้ามฉบับแรก การประกาศหวงห้ามฉบับหลังซึ่งเป็นเพียงประกาศยืนยันการสงวนหวงห้ามฉบับแรก การประกาศหวงห้ามฉบับหลังให้ประชาชนทราบอีกครั้งหนึ่งว่า มีที่ดินซึ่งทางราชการได้เลขหวงห้ามไว้สำหรับราชการอยู่ที่ใดบ้าง ประกาศหวงห้ามฉบับหลังจึงไม่ใช่เป็นการประกาศเพื่อยกเลิก

<sup>๑</sup>พระราชบัญญัติหวงห้ามที่ดินรกร้างเปล่า พ.ศ. ๒๔๙๔ ราชบัณฑิตยสถาน

๔ เมษายน ๒๔๙๔

<sup>๒</sup>คู่มือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การขอรับผู้เช่าออกกฎหมายเกี่ยวกับประเภทที่ดินตามมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (กรณีที่ดินบริเวณท่าเรือท่าทอง อำเภอเมืองสุราษฎร์ธานี) เดือนสิงหาคม ๒๔๙๗ และโปรดเกล้าฯ พิพากษาฎีกาที่ ๒๖๖๔/๒๔๙๐



## ประกาศหวงห้ามฉบับแรก\*

ปัญหาอีกประการหนึ่งเกี่ยวกับที่ราชพัสดุที่เกิดขึ้นโดยการสงวนหรือหวงห้าม คือปัญหาในการวินิจฉัยว่าข้อความที่ระบุไว้ในประกาศหวงห้ามที่ดินโดยผู้มีอำนาจแต่ละฉบับ ประสงค์จะหวงห้ามที่ดินแต่ละแปลงไว้โดยเพื่อประโยชน์อันใด เป็นการหวงห้ามไว้เป็นที่ สาธารณะสำหรับพลเมืองที่ไ้ร่วมกัน หรือหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หากหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะแล้ว ที่หวงห้ามแปลงนั้นย่อมเป็นที่ ราชพัสดุ ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ สาเหตุที่เกิปัญหา เหล่านี้ขึ้นก็เพราะว่าในการปกครองดูแลรักษาหรือจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินทั้ง ๒ ประเภท มีกฎหมายกำหนดพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจไว้คนละฉบับกัน เมื่อมีความเห็นในวัตถุประสงค์ ของการหวงห้ามไม่ตรงกัน จึงทำให้เกิดข้อขัดแย้งระหว่างผู้มีอำนาจปกครองดูแลรักษาที่ดิน ในแต่ละประเภทขึ้น ดังเช่น กรณีที่ดินตามประกาศหวงห้ามของสมุหเทศาภิบาลมณฑลภูเก็ต ลงวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๓๐ หวงห้ามที่ดินบริเวณท่านครไชย ตำบลไม้ขาว อำเภอถลาง จังหวัดภูเก็ต เมื่อวันที่ ๒,๔๐๐ ไร่ ซึ่งระบุว่าเพื่อประโยชน์ราชการ เป็นท่าเรือติดต่อกะหว่าง ภูเก็ต - หังงา กรมขนารักษ์ไ้คนำขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ โดยอ้างเป็นสาธารณสมบัติของ แผ่นดินที่ไ้เพื่อประโยชน์ของทางราชการโดยเฉพาะ แต่จังหวัดภูเก็ตไม่เห็นด้วยกับ การตีความวัตถุประสงค์ของการประกาศหวงห้ามดังกล่าว โดยจังหวัดภูเก็ตเห็นว่าประกาศ หวงห้ามฉบับดังกล่าวน่าจะเป็นการหวงห้ามที่ดินไว้สำหรับพลเมืองไ้ร่วมกันไม่ใช่ที่ราชพัสดุ แต่ในที่สุดสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยว่า ที่ดินแปลงนี้มีสภาพเป็นสาธารณสมบัติ ของแผ่นดินที่ไ้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ และเป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔

\* คู่มือทึ่กสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ที่ดินตามประกาศของนายอำเภอ เมืองสงขลา ลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน พ.ศ. ๑๒๕ (พ.ศ. ๒๕๓๓) เดือนตุลาคม ๒๕๓๓

\* คู่มือทึ่กสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การไ้เช่าอัญญาตาม มาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (กรณีที่ดินบริเวณท่านครไชย ตำบล ไม้ขาว อำเภอถลาง จังหวัดภูเก็ต) เดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๓๓

หรือในกรณีตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ตำบลเคียนซา อำเภอบ้านนาสาร จังหวัดสุราษฎร์ธานี พ.ศ.๒๔๘๕ ซึ่งระบุไว้ว่า

มาตรา ๓ "ให้อธิบดีกรมโลหกิจ เป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการหวงห้ามที่ดินตามพระราชกฤษฎีกานี้"

มาตรา ๔ "ให้หวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าในท้องที่ตำบลเคียนซา อำเภอบ้านนาสาร จังหวัดสุราษฎร์ธานี ภายในแนวเขตตามแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกานี้ไว้เพื่อในการเหมืองแร่ของรัฐ ห้ามมิให้บุคคลเข้าหักร้างจักทำ หรือปลูกสร้างด้วยประการใด ๆ ในที่ดินนั้น" และปรากฏการตามกระแสพระบรมราชโองการที่ ๘/๔๕๑ ลงวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๔๘๕ ความว่า ". . . ให้กระทรวงเกษตรฯ วิชาการสงวนที่มีอาณาพินศิลา ๒ ตำบลนี้ไว้เป็นที่หลวงพิเศษ ห้ามมิให้บุคคลผู้ใดคนหนึ่งเข้าไปตรวจแลจับจองตั้งแคมป์เป็นต้นไป" อีกทั้งตามหนังสือกระทรวงเกษตรฯ วิชาการที่ ๕๓/๑๕๑๕ ลงวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๔๖๔ กราบทูลนายพลโท ลมเด็จพระเจ้าเชษฐาธิราชวชิราเมศวร อุปราชมณฑลพิษณุโลก ความว่า ". . . ขอได้โปรดประทานรับสั่งให้สมุหเทศาภิบาลมณฑลสุราษฎร์ธานี ห้ามมิให้ผู้หนึ่งผู้ใดเข้าไปตรวจหาแร่และจับจองที่ดินในที่สงวนรายนี้ นอกจากจะได้รับอนุญาตจากกระทรวงเกษตรฯ วิชาการก่อน" เช่นนี้ จะถือว่า "ที่หลวงพิเศษ" ที่ไต่หวงห้ามไว้ดังกล่าว เป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ ซึ่งมีปัญหาที่กระทรวงมหาดไทยเห็นว่า ที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามดังกล่าวเป็นที่ราชพัสดุ โดยถือว่าเป็นการหวงห้ามที่ดินไว้เพื่อใช้ประโยชน์ของทางราชการ โดยเฉพาะ ซึ่งกรมธนารักษ์ก็มีความเห็นในทำนองนั้นด้วย โดยได้พิจารณาต่อไปถึงสภาพปัจจุบันของที่ดินว่า ในปัจจุบันปรากฏว่าได้มีส่วนราชการ เข้าไปตั้งอยู่ในบริเวณที่ดินแปลงดังกล่าว เช่นที่ว่าการอำเภอ สถานีตำรวจ สถานีอนามัย ตลอดจนโรงเรียนของรัฐบาลอีก ๑๔ โรง ที่ดินตามพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามจึงเป็นที่ดินที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์เพื่อของรัฐโดยเฉพาะ และเป็นที่ยุติราชการตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๔๑๘ สำหรับผู้เขียนเองมีความเห็นสนับสนุนความเห็นของกระทรวงมหาดไทยและกรมธนารักษ์ โดยเห็นว่าข้อความในพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฉบับนี้ได้ระบุไว้ชัดแจ้งว่า "ให้หวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า ไว้เพื่อในการเหมืองแร่ของรัฐ" โดย

ให้ "อธิบดีกรมโลหกิจเป็นเจ้าที่ผู้มีอำนาจในการหวงห้าม" ทั้งนี้โดยพิจารณาประกอบด้วย  
พระบรมราชโองการที่ว่า "ให้กระทรวงเกษตรธิการสงวนที่ดินหินศิลา คำบสนี้ไว้เป็น  
ที่หลวงพิเศษ" นั้นเอง

อนึ่งพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามฉบับนี้ หากอ่านอย่างย่น ๆ อาจเกิดความ  
สงสัยว่า น่าจะเป็นเพียงหวงห้ามไว้เพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติเท่านั้น ไม่น่าเป็น  
การเปลี่ยนแปลงลักษณะหรือประเภทของที่ดินไปด้วย และเมื่อรัฐได้ใช้ที่ดินไปหมดแล้ว  
ที่ดินก็น่าจะกลับสู่ที่รกร้างว่างเปล่าต่อไปอีก ซึ่งในครั้งแรกผู้เขียนเองก็มีความคิดเห็นเช่นนี้  
แต่เมื่อดูเอกสารอื่น ๆ ประกอบแล้วทำให้ทราบว่า นอกจากจะเป็นการอนุรักษ์ทรัพยากร  
ธรรมชาติแล้ว ยังกำหนดให้ที่ดินแปลงนี้เป็นที่หลวง กล่าวคือเป็นการหวงห้ามที่ดินแปลงนั้นไว้  
เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินอีกด้วยเป็นกรณีพิเศษ หากใช้สงวนเฉพาะแต่ทรัพยากรธรรมชาติ  
ไม่ ทั้งในเวลาต่อมาทางราชการก็ได้ปลูกสร้างสำนักราชการบ้านเมืองลงในที่ดินตาม  
พระราชกฤษฎีกาหวงห้ามนี้ด้วยแล้ว โดยสภาพที่ดินจึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้  
เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ความประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๓๐๘ (๓)  
และเป็นที่ราชพัสดุ ตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔

#### ข. กรณีที่ราชพัสดุกับกฎหมายเพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติและโบราณสถาน

เนื่องจากมีบทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม  
และโบราณสถาน โบราณวัตถุหลายฉบับเกี่ยวเนื่องอยู่กับที่ราชพัสดุ โดยกฎหมายดังกล่าวมี  
ขอบเขตบังคับใช้ซ้ำซ้อนกับพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ จึงเกิดเป็นปัญหาว่า  
อสังหาริมทรัพย์เหล่านั้นจะตกอยู่ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายฉบับใด และกฎหมายเกี่ยวกับการ  
อนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และโบราณสถานโบราณวัตถุเหล่านั้นจะมีผลเปลี่ยนแปลง  
ที่ราชพัสดุประการใดบ้าง

บทบัญญัติกฎหมายต่าง ๆ ที่รัฐตราออกมาเพื่ออนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและธรรมชาติและ  
ตลอดจนโบราณสถานโบราณวัตถุ เป็นกฎหมายที่บังคับใช้กับอสังหาริมทรัพย์ทั่วไป โดยไม่  
ยกเว้นว่าผู้ใดเป็นเจ้าของ ซึ่งเนื้อหาของกฎหมายดังกล่าวเป็นเพียงข้อกำหนดที่ควบคุม  
การใช้ทรัพยากรธรรมชาติในอสังหาริมทรัพย์ หรือการป้องกันมิให้มีการทำลายความเป็น  
ธรรมชาติ หรือเป็นการหวงห้ามหรือสงวนสิทธิในการใช้ประโยชน์อสังหาริมทรัพย์บางประการ  
แต่บทกฎหมายดังกล่าวจะไม่กระทบกระเทือนถึงความเป็นกรณีพิเศษในอสังหาริมทรัพย์เหล่านั้น



กล่าวคืออสังหาริมทรัพย์เหล่านั้นยังคงเป็นกรรมสิทธิ์ของเจ้าของอยู่เสมอ ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยการป่าไม้ พระราชบัญญัติเกี่ยวกับเหมืองแร่และแร่ธาตุต่าง ๆ พระราชบัญญัติโบราณสถานโบราณวัตถุ ฯลฯ เป็นต้น

เกี่ยวกับพระราชบัญญัติโบราณสถานและโบราณวัตถุนี้ เคยมีปัญหาให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยในเรื่องที่ดินโบราณสถานเมืองอุทองเก่าในท้องที่ตำบลอุทอง อำเภออุทอง จังหวัดสุพรรณบุรี เนื้อที่ประมาณ ๔๗๖ ไร่เศษ เป็นโบราณสถานสำหรับชาติ เมื่อวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๔๗๔ โบราณสถานแห่งนี้ยังคงเป็นโบราณสถานตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน ฯลฯ พ.ศ. ๒๔๗๗ มาตรา ๖<sup>๑</sup> ประกาศขึ้นทะเบียนเมืองอุทองเก่าทั้งเมือง ซึ่งอยู่ในท้องที่ตำบลอุทอง อำเภออุทอง จังหวัดสุพรรณบุรี เนื้อที่ประมาณ ๔๗๖ ไร่เศษ เป็นโบราณสถานสำหรับชาติ เมื่อวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๔๗๔ โบราณสถานแห่งนี้ยังคงเป็นโบราณสถานตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน ฯลฯ พ.ศ. ๒๔๗๗ มาตรา ๖<sup>๑</sup> และโดยที่ดินแปลงนี้กรมศิลปากรได้รับหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินหลวงเพื่อใช้ในราชการกรมศิลปากร ที่ดินแปลงนี้จึงเป็นทรัพย์สินแผ่นดินหรือ "ที่ดินหลวง" ตามพระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๖ ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๔๖๔ ซึ่งกำหนดให้ไปขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุไว้ทางกระทรวงการคลังด้วย พระบรมราชโองการดังกล่าว มิได้ถูกยกเลิกไปโดยพระราชบัญญัติโบราณสถาน ฯลฯ พ.ศ. ๒๕๐๔ เพราะกฎหมายว่าด้วยโบราณสถาน ฯลฯ เพียงแต่กำหนดให้อธิบดีกรมศิลปากรมีหน้าที่ดูแลรักษาและควบคุมโบราณสถานอย่างใดบ้างเท่านั้น มิได้ให้

มาตรา ๖ ให้อธิบดีจัดท้าวัญชีบรรดาโบราณสถานทั้งหลายที่มีอยู่ในประเทศไทยขึ้นไว้ ไม่ว่าจะ เป็นโบราณสถานที่มีเจ้าของเป็นของเอกชนคนใด หรือไม่มีเจ้าของหรือเป็นทรัพย์สินแผ่นดินรวมทั้งโบสถ์ วิหารอาราม และสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นอันเกี่ยวแก่การศาสนา

มาตรา ๘ บรรดาโบราณสถานซึ่งอธิบดีกรมศิลปากรได้จัดท้าวัญชีและประกาศในราชกิจจานุเบกษาตามกฎหมายว่าด้วยโบราณสถาน ศิลปวัตถุ และการพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติแล้ว ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ถือว่าเป็นโบราณสถานที่ได้ขึ้นทะเบียนแล้วตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย

กรรมสิทธิ์โบราณสถาน ตกเป็นของกรมศิลปากร หรือกระทรวงศึกษาธิการ ฉะนั้นที่ดินแปลงนี้จึงมีลักษณะเป็นที่ราชพัสดุด้วย

นอกจากนี้ผู้เขียนเห็นว่า ที่ดินโบราณสถานตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ แม้อธิบดีกรมศิลปากรจะมีอำนาจกำหนดเขตโบราณสถานโดยจัดทำบัญชีและประกาศในราชกิจจานุเบกษา ไม่ว่าที่ดินนั้นจะเป็นของเอกชน หรือไม่มีเจ้าของ หรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน รวมทั้งโบสถ์ วิหารอาราม และสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นเกี่ยวแก่การศาสนา โดยเพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาและการควบคุมโบราณสถาน ตามความในมาตรา ๖ และมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัตินี้ก็ตาม เมื่อมีพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ ประกาศใช้บังคับ การกำหนดเขตโบราณสถานในที่ราชพัสดุ เพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาและควบคุมโบราณสถานในที่ราชพัสดุนั้น ควรจะไขข้อหาความตกลงกับกรมธนารักษ์ เพื่อขอให้ที่ราชพัสดุแปลงนั้น ๆ โดยถือว่าเป็นการใช้ในราชการกรมศิลปากร เพื่อการอนุรักษ์โบราณสถาน โบราณวัตถุ ฯลฯ ตามความในข้อ ๑๐ แห่งกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๔) แก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อ ๑ แห่งกฎกระทรวงฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๒๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ ก่อน มิฉะนั้น กรมศิลปากรจะไม่มีอำนาจในการปกครองดูแลโบราณสถานในที่ราชพัสดุนั้น ทั้งในการจัดหาผลประโยชน์ในที่โบราณสถานที่อยู่ในเขตที่ราชพัสดุก็เช่นเดียวกัน เดิมกรมศิลปากรอาจอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๕<sup>๒</sup> แห่งพระราชบัญญัติโบราณสถาน ฯลฯ พ.ศ. ๒๕๐๔ ให้กระทรวงศึกษาธิการจัดตั้งกองทุนโบราณคดีขึ้นเพื่อนำเงินไปใช้จ่ายใน

สถาบันวิทย์บรรณการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

\* คู่มือที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ที่ดินโบราณสถานเมืองอุทองเก่า ตำบลอุทอง จังหวัดสุพรรณบุรี เดือนกรกฎาคม ๒๕๑๓

<sup>๒</sup> มาตรา ๒๕ ให้จัดให้มีกองทุนขึ้นเรียกว่า "กองทุนโบราณคดี" เพื่อใช้จ่ายกิจการอันเป็นประโยชน์แก่โบราณสถานหรือพิพิธภัณฑ

กิจการอันเป็นประโยชน์แก่โบราณสถานหรือพิพิธภัณฑสถาน โดยในมาตรา ๒๕ ให้กองทุนโบราณคดีประกอบด้วยเงิน ๕ ประเภท และประเภทหนึ่งได้แก่ "เงินผลประโยชน์อันเกิดจากโบราณสถาน" และมาตรา ๗ ให้ "โบราณสถาน" หมายความว่ารวมถึงที่ดินที่กำหนดเป็นเขตโบราณสถานด้วย ซึ่งทำให้ผลประโยชน์อันเกิดจากที่ดินที่เป็นโบราณสถานทั้งหมดตกเป็นของกองทุนโบราณสถานด้วยก็ความ เมื่อมีพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๔ ใช้นับกับการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุทั้งปวง ไม่ว่าจะ เป็นเขตโบราณสถานตามประกาศอธิบดีกรมศิลปากรหรือไม่ ย่อมตกอยู่ในอำนาจของกรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง หรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี ตามความในข้อ ๑๕ แห่งกฎกระทรวง (พ.ศ.๒๕๑๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๔ เว้นแต่จะได้รับมอบอำนาจจากกรมธนารักษ์ให้จัดการแทน แต่อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าจะกรมธนารักษ์หรือกรมศิลปากร เป็นผู้ดำเนินการหาประโยชน์ในที่โบราณสถานเหล่านี้ เงินที่ได้มาจากการจัดหาประโยชน์จะต้องส่งเป็นรายได้ของกรมธนารักษ์อื่น เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ

### ๓.๓. ข้อยกเว้นของที่ราชพัสดุ

ความหมายของที่ราชพัสดุ นอกจากจะได้อัญญัติยกเว้นไว้ในมาตรา ๔ วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๔ ตามลักษณะการจำแนกประเภททรัพย์สินของแผ่นดินที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ แล้ว พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๔ ยังได้อัญญัติยกเว้นอสังหาริมทรัพย์อันเป็นกิจการขององค์การบริหาร ส่วนท้องถิ่น และของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลไว้ด้วย โดยบัญญัติว่า

มาตรา ๔ วรรค ๒ "อสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ"

มาตรา ๒๕ กองทุนโบราณคดีประกอบด้วย

(๑) เงินที่ได้มาจากพระราชบัญญัตินี้

(๒) เงินผลประโยชน์อันเกิดจากโบราณสถาน

(๓) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้

(๔) เงินทุนกองกลางและเงินทุนตามกฎหมายว่าด้วยโบราณสถาน ศิลปวัตถุ

โบราณวัตถุ และการพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ ซึ่งกรมศิลปากรมีอยู่แล้วในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้นับ



นอกจากนั้น แม้ว่าพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๔ มาตรา ๕ วรรคสอง จะได้อนุญาตไว้อย่างกว้างขวางว่าบรรดาที่ราชพัสดุ ที่พระทรง ทบวง หรือกรมใดใดมา ไม่ว่าจะได้ออกมาโดยประการใดให้ตกมาเป็นของกระทรวงการคลังก็ตาม ก็ยังมีข้อยกเว้นในกรณีที่ดินซึ่งได้มาโดยการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไว้ในตอนท้ายของมาตรา ๕ นั้นอีกด้วย

ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า ข้อยกเว้นของที่ราชพัสดุตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๔ มีดังนี้ คือ

- (๑) สาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๑) และ (๒)
- (๒) อสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคล
- (๓) อสังหาริมทรัพย์ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
- (๔) ที่ดินที่รัฐบาลได้มาโดยการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

#### ๓.๓.๑ สาธารณสมบัติของแผ่นดิน มาตรา ๑๓๐๔ (๑) และ (๒)

พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๔ มาตรา ๕ ได้อนุญาตว่า "ที่ราชพัสดุ" หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดินดังต่อไปนี้ :-

- (๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน
- (๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองไข้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ขายคลัง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ความในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๔ นี้ มีข้อยกเว้นความในบทบัญญัติมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กล่าวคือได้นำถ้อยคำและความหมายของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาเป็นบทบัญญัติ โดยถือว่าสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๑) และ (๒) ไม่เป็นที่ราชพัสดุ ดังนั้น ที่ดินรกร้างว่างเปล่าก็ดี ที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของ

แผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดินก็ดี และรวมตลอดทั้งอสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมือง  
ใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายคลอง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ หรือทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์  
จึงไม่เป็นที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ เพราะบทบัญญัติยกเว้นข้อนี้ได้ยึดถือหลักเกณฑ์  
ตามกฎหมายเก่า ที่ประสงค์จะแบ่งแยกเอาเฉพาะสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ไร  
เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินเท่านั้น เป็นที่ราชพัสดุ

ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดิน  
โดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน และอสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อ  
ประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน ดังที่เป็นข้อยกเว้นของที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัตินี้ มี  
ลักษณะตามความหมายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๓๐๔ (๑) และ (๒)  
ซึ่งผู้อ่านสามารถศึกษาเปรียบเทียบได้ในบทที่ ๒ ว่าด้วยการจำแนกประเภททรัพย์สินของ  
แผ่นดิน ซึ่งกล่าวถึงสาธารณสมบัติของแผ่นดินแต่ละประเภทตามประมวลกฎหมายแพ่งและ  
พาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ ไว้โดยละเอียดแล้ว

### ๓.๓.๒ อสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคล

พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ มีบัญญัติเป็นข้อยกเว้นไว้ในมาตรา ๔  
วรรคสองว่า "อสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ"  
จึงมีปัญหาว่าอะไรคือความหมายของคำว่า "รัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคล" ที่ได้รับยกเว้นความ  
บทบัญญัติดังกล่าวและนอกจากนั้น ยังมีข้อที่น่าสงสัย กล่าวคือข้อยกเว้นอันเกี่ยวข้องกับอสังหาริมทรัพย์  
ของนิติบุคคลตามพระราชบัญญัตินี้ กฎหมายบัญญัติเพื่อเหตุผลใด เพราะเป็นที่ทราบกันแล้วว่า  
รัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลนั้นย่อมมีฐานะเป็นบุคคลที่ระบุดำเนินการตาม มาตรา ๓๒ แห่งประมวลกฎหมาย  
แพ่งและพาณิชย์ ซึ่งมีสิทธิและหน้าที่สมบูรณ์ในฐานะเป็นบุคคลตามกฎหมาย ในอันที่จะเป็น  
ผู้ทรงกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเหมือนบุคคลธรรมดา ดังนั้นทรัพย์สินต่าง ๆ ไม่ว่าจะอสังหาริมทรัพย์  
หรืออสังหาริมทรัพย์ที่เป็นของบุคคลหรือส่วนราชการที่เข้าร่วมเป็นรัฐวิสาหกิจ ย่อมตกเป็น  
ทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลนั้น ๆ แต่สถาบันเรียกว่า บุคคลหรือส่วนราชการที่  
เข้าร่วมในรัฐวิสาหกิจมีเพียงสิทธิเป็นผู้ถือหุ้นเท่านั้น หากผู้ถือกรรมสิทธิ์ไม่ หรือแม้แต่  
รัฐวิสาหกิจประเภทที่รัฐบาลเป็นเจ้าของแต่ผู้เดียวก็ตาม ทรัพย์สินต่าง ๆ ก็น่าจะเป็น  
กรรมสิทธิ์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลนั้น ๆ จนกว่าจะไต่ถาม หรือยกเลิกรัฐวิสาหกิจ  
ที่เป็นนิติบุคคลเสีย

รัฐวิสาหกิจนั้น อาจกล่าวได้โดยสรุปว่า ลักษณะของรัฐวิสาหกิจทั่วไปแบ่งออกได้เป็น ๒ ประการ คือ

๑. ด้านเนื้อหาสาระ ( material ) รัฐวิสาหกิจโดยทั่วไปต้องมีคุณสมบัติเหมือนกันในข้อนี้ คือความอิสระ ( Autonomy ) คล่องตัวสูง เช่นเดียวกับหน่วยงานของเอกชนทั้งด้านการบริหารงานและทุนเป็นต้น

๒. ด้านรูปแบบ ( Form ) ตามกฎหมายแต่ละประเทศแตกต่างกัน ด้านรูปแบบจะเป็นการกล่าวถึงวิธีการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจแต่ละประเภทซึ่งต่างกัน

ลักษณะทั้งสองประการนี้หากขาดอย่างใดอย่างหนึ่งจะทำให้ขาดลักษณะความเป็นรัฐวิสาหกิจ

ด้านรูปแบบ ( Form ) สำหรับประเทศไทยต้องพิจารณาจากคำนิยามในพระราชบัญญัติที่สำคัญ ๓ ฉบับ ได้แก่พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.๒๕๐๒ พ้นาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ.๒๕๒๑ และพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ.๒๕๑๔

มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.๒๕๐๒

"รัฐวิสาหกิจ" หมายความว่า

- (ก) องค์การของรัฐบาล หรือหน่วยงานธุรกิจรัฐบาลเป็นเจ้าของ
- (ข) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่มีส่วนราชการรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละ

ห้าสิบ

- (ค) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ที่ส่วนราชการและหรือรัฐวิสาหกิจตาม(ก) และหรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- (ง) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ที่ส่วนราชการและหรือรัฐวิสาหกิจตาม (ค) และหรือ (ก) และหรือ (ข) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ
- (จ) บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล ที่ส่วนราชการและหรือรัฐวิสาหกิจ (ง) และหรือ (ก) และหรือ (ข) และหรือ (ค) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ.



"รัฐวิสาหกิจ" หมายความว่า

(๑) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาลหรือกิจการของรัฐบาลตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และหมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจของรัฐเป็นเจ้าของ

(๒) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกระทรวง ทบวง หรือกรม และหรือรัฐวิสาหกิจตาม (๑) และ (๒) มีทุนรวมอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๑๔

"รัฐวิสาหกิจ" หมายความว่า

(๑) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาลหรือกิจการของรัฐบาลตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น และหมายความรวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของแต่ไม่รวมถึงองค์การหรือกิจการที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อส่งเสริมการค้า หรือส่งเสริมการใด ๆ ที่มีในธุรกิจ

(๒) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า หรือรัฐวิสาหกิจตาม (๑) มีทุนรวมอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล หรือ

(๓) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า และหรือรัฐวิสาหกิจตาม (๑) และหรือ (๒) มีทุนรวมอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล

เมื่อสรุปจากคำนิยามตามพระราชบัญญัติทั้งสามฉบับนี้แล้ว รัฐวิสาหกิจก็คือ องค์การของรัฐบาล หรือหน่วยงานธุรกิจซึ่งรัฐเป็นเจ้าของ หรือกิจการของรัฐ หรือบริษัท และห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ส่วนราชการ องค์การของรัฐบาลหรือหน่วยงานธุรกิจของรัฐ มีทุนรวมอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าหลักเกณฑ์ที่จะถือว่ากิจการใด เป็นรัฐวิสาหกิจหรือไม่ขึ้นอยู่กับเจตนาความหมายของคำว่า "ธุรกิจของรัฐ" ว่าเป็นกิจการที่มุ่งค้าหากำไรหรือไม่ ประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่งคือเอาจำนวนทุนที่รัฐเข้าร่วมเป็นเกณฑ์ โดยจะเป็นทุนของรัฐทั้งหมดเช่น องค์การของรัฐบาล หรือหน่วยงานธุรกิจที่

รัฐเป็นเจ้าของรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ มิได้ถือเอาประเภทของกิจการที่จัดทำเป็นเกณฑ์ จากคำจำกัดความนี้จึงมีผู้ให้ความเห็นว่า รัฐวิสาหกิจจึงอาจทำบริการสาธารณะหรือกิจการที่ไม่เป็นสาธารณะก็ได้

การเป็นรัฐวิสาหกิจตาม คำนียามในกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องนั้นมีได้ในลักษณะต่าง ๆ คือ

- ๑) ตราเป็นพระราชบัญญัติ เช่น การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย
- ๒) ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาโดยอาศัยพระราชบัญญัติการจัดตั้งองค์การ เช่น องค์การ ร.ส.พ. เป็นต้น
- ๓) รัฐเป็นผู้ถือหุ้นเกินกว่าร้อยละ 50 ในบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล เช่น บริษัทกระสอบอิสาน จำกัด
- ๔) ธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ เช่น โรงงานยาสูบ

สำหรับรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย อาจจำแนกออกได้เป็น ๓ จำพวก ดังนี้

#### ๑. รัฐวิสาหกิจที่ไม่เป็นนิติบุคคลในสวนราชการ

รัฐวิสาหกิจประเภทนี้ถือเป็นส่วนหนึ่งของ กระทรวง ทบวง กรม ที่รัฐวิสาหกิจนั้น ๆ สังกัดอยู่ ทรัพย์สินต่าง ๆ ที่ไร้ค่าเนนการรัฐวิสาหกิจ เป็นทรัพย์สินของรัฐบาล อยู่ภายใต้การควบคุมของหน่วยงานของรัฐ ไม่มีสภาพเป็นนิติบุคคล จึงไม่อาจถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินได้ เช่น โรงงานน้ำศาลสุพรรณบุรี โรงงานน้ำศาลลำปาง โรงงานน้ำศาลอำเภอกุมภวาปี จังหวัดอุตรธานี และโรงงานน้ำศาลอุตรดิตถ์ ในสังกัดกรมโรงงานอุตสาหกรรม โรงงานกระดาษบางปะอิน โรงงานกระดาษกาญจนบุรี ในสังกัดกรมโรงงานอุตสาหกรรม องค์การเชื้อเพลิงเค็มในสังกัดกระทรวงกลาโหม ตลอดจนสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล กระทรวงการคลัง ก่อนมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจนิติบุคคลดังปัจจุบัน ซึ่งกิจการของรัฐบาลเหล่านี้เป็นรัฐวิสาหกิจที่มีสภาพเป็นองค์กรหนึ่งของส่วนราชการ

\* ประยูร กาญจนกุล, "คำบรรยายกฎหมายปกครอง". (กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๓), หน้า ๔๐ - ๔๑

มีข้อสังเกตว่า โดยที่รัฐวิสาหกิจเหล่านี้ไม่มีสภาพเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย ดังนั้น กระทรวง ทบวง กรม ที่รัฐวิสาหกิจนั้นสังกัดอยู่จึงเป็นผู้ถือครองอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจเหล่านี้แทน อนึ่งอสังหาริมทรัพย์เหล่านี้เป็นทรัพย์สินของรัฐบาล ซึ่งรัฐวิสาหกิจได้มาโดยที่เงินงบประมาณจัดซื้อและดำเนินการ จึงยอมตกเป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ แต่มีปัญหาว่าอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจเหล่านี้เป็นทรัพย์สินประเภทใด เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ เป็นเพียงทรัพย์สินธรรมดา

โดยหลักแล้ว การพิจารณาว่าทรัพย์สินของแผ่นดินอันใดเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ ย่อมต้องเป็นไปตามบทบัญญัติ มาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กล่าวคือ ถ้าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินต้องเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่ไว้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ในกรณีนี้เมื่อพิจารณาถึงสภาพของอสังหาริมทรัพย์ที่ไว้ในกิจการของรัฐวิสาหกิจในสังกัดของส่วนราชการแล้ว เห็นว่า ที่ตั้งของโรงงานกระดาษกิติ โรงงานน้ำตาลกิติ ตลอดจนที่ดินที่ไว้เป็นไร่อ้อยสำหรับป้อนโรงงานน้ำตาลกิติ ย่อมไม่ใช่ทรัพย์สินของแผ่นดินที่ไว้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ดังเช่น สำนักราชการบ้านเมือง จึงไม่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

ดังนั้น ทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจประเภทนี้จึงไม่ได้รับสิทธิพิเศษและความคุ้มครองอันเกี่ยวกับสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ทั้งนี้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น การโอนทรัพย์สินของแผ่นดินที่เป็นโรงงานเหล่านี้ จึงไม่ต้องอาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะ หรือพระราชกฤษฎีกาตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แต่อย่างใด ดังเช่นกรณีการขายทรัพย์สินที่ไว้ในกิจการของโรงงานน้ำตาลอำเภอกุมภวาปี จังหวัดอุดรธานี ในสังกัดกรมโรงงานอุตสาหกรรม ให้แก่บริษัทผู้ถืออุตสาหกรรมจำกัด เมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๐๒ กระทำโดยมติของคณะกรรมการองค์การน้ำตาลไทย ซึ่งอาศัยระเบียบที่ไว้บังคับอยู่ในขณะนั้น โดยไม่ออกพระราชบัญญัติโอน หรือพระราชกฤษฎีกาแต่อย่างใดก็สมบูรณ์แล้ว เว้นแต่รัฐวิสาหกิจประ

คู่มือหนังสือกระทรวงอุตสาหกรรมที่ อก ๑๓๐๔/๓๓๓ ลงวันที่ ๕ มกราคม



เกณฑ์อยู่บนที่ดินที่กฎหมายบัญญัติให้มีผลเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เช่นมีประกาศสงวน  
หวงห้ามที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะไว้ก่อนแล้ว ที่ดินที่ไร้เพื่อประโยชน์  
ในกิจการของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ จึงตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยผลของกฎหมาย  
การโอนจกกองอาชีวอนามัยของกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา ดังตัวอย่างกรณี  
โรงงานกระดาษกาญจนบุรี อำเภอเมือง จังหวัดกาญจนบุรี ในสังกัดกรมโรงงานอุตสาหกรรม  
ซึ่งตั้งอยู่ในที่ดินตามพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินไว้ในราชการทหาร พ.ศ. ๒๔๘๑  
ได้ประสบภาวะขาดทุนจนต้องเลิกกิจการ และมีมติคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๖  
ให้ขายอาคารสิ่งปลูกสร้างและการเช่าที่ดินโรงงานกระดาษกาญจนบุรี ให้แก่บริษัทเบ็ญไทย  
จำกัด ซึ่งขึ้นตอนการขายและการจัดให้เช่าต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.  
๒๕๑๘ ในลักษณะที่เป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดินทุกประการ

## ๒. รัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลของรัฐบาล

รัฐวิสาหกิจประเภทนี้เป็นองค์การของรัฐบาลที่รัฐบาลเป็นเจ้าของทุนทั้งหมด  
ของรัฐวิสาหกิจนั้น เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย องค์การโทรศัพท์ องค์การท่าเรือ  
การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การประปานครหลวง ฯลฯ  
เป็นต้น

## ๓. รัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลที่รัฐบาลถือหุ้น

รัฐวิสาหกิจประเภทนี้มีส่วนราชการ องค์การรัฐวิสาหกิจ หรือรัฐวิสาหกิจของรัฐ  
หรือบริษัทและทางหุ้นส่วนนิติบุคคลที่รัฐเป็นเจ้าของหรือมีทุนเป็นหุ้นส่วนอยู่ เกินกว่าร้อยละ  
๕๐ รวมถือหุ้นอยู่เกินกว่าร้อยละ ๕๐ ซึ่งการร่วมทุนของรัฐในรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ บางครั้ง  
รัฐบาลอาจเข้าร่วมโดยผลของกฎหมายที่ให้ทรัพย์สินหรือกิจการของบุคคลที่เป็นหุ้นส่วนในบริษัท  
หรือองค์กรนิติบุคคล บางประเภทตกเป็นของรัฐ โดยทรัพย์สินหรือกิจการของบุคคลที่ตกเป็น  
ของรัฐ มีทุนทรัพย์สินเกินกว่าร้อยละ ๕๐ ดังเช่น กรณีที่นายกรัฐมนตรีได้ใช้อำนาจตามมาตรา  
๑๘ แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๕ ให้โอนกิจการ ทรัพย์สินและ  
หนี้สินในบริษัททางออกกระสอบ จำกัด เป็นโรงงานกระดาษอยู่ในสังกัดกรมโรงงาน

กระทรวงการคลัง หรือกรณีบริษัทที่ทยประกันภัย จำกัด ซึ่งนายกรรมการได้มีคำสั่งให้หุ้นส่วน  
ซึ่งเดิมจอมพลสฤษดิ์ และท่านผู้หญิงวิจิตร ชนวรชิต และจอมพลประภาส จารุเสถียร ถืออยู่  
ตกเป็นของกระทรวงการคลัง จึงมีผลให้รัฐบาลถือหุ้นอยู่ในบริษัทที่ทยประกันภัย จำกัด เกิน  
กว่าร้อยละ ๕๐ และเป็นรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคล

รัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคล ไม่ว่าประเภทที่รัฐบาลเป็นเจ้าของกิจการแต่ผู้เดียว  
หรือประเภทที่รัฐบาลหรือองค์กรของรัฐบาลเป็นผู้ถือหุ้นอยู่เกินกว่าร้อยละ ๕๐ เมื่อสั่งห้าม  
ทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจนั้นจะใช้เพื่อบริการสาธารณะ หรือเพื่อสาธารณประโยชน์ ตามลักษณะ  
กิจการของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ก็ตาม ก็ไม่ทำให้ทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจเหล่านั้นเป็น  
สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามนัยแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔  
เพราะว่าอสังหาริมทรัพย์ไม่ได้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อสาธารณประโยชน์  
โดยตรง หากเพียงแต่เป็นลักษณะของกิจการบริการเพื่อสาธารณะของรัฐวิสาหกิจนั้น

มาตรา ๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ ยกเว้นอสังหา  
ริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคล ไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุ ดังนั้น ไม่ว่ารัฐวิสาหกิจที่รัฐบาล  
เป็นเจ้าของแต่ผู้เดียว หรือรัฐวิสาหกิจที่รัฐบาลถือหุ้นอยู่เกินกว่าร้อยละ ๕๐ ที่เป็นนิติบุคคล  
ย่อมไม่เป็นที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติดังกล่าว เพราะโดยหลักแล้วรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคล  
ย่อมมีฐานะเป็นบุคคลโดยสมบูรณ์และสามารถมีสิทธิเช่นบุคคลทุกประการ เว้นแต่จะมีกฎหมาย  
บัญญัติห้ามไว้เป็นพิเศษ ดังนั้น เมื่อเป็นทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลแล้วก็ย่อมไม่  
เป็นกรณีพิเศษของกระทรวงการคลัง ดังนั้น จึงไม่น่าจะต้องนำมาบัญญัติเป็นข้อยกเว้นไว้ให้  
เกิดความเข้าใจอันอื่นอีก

มีข้อสังเกตว่า ในกรณีที่รัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลนำสัญญาเช่าที่ดินราชพัสดุ  
เพื่อปลูกสร้างอาคารยกกรรมสิทธิ์อาคารที่ปลูกสร้างให้กระทรวงการคลัง กรรมสิทธิ์ในตัว  
อาคารที่รัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลผู้สัญญาได้ปลูกสร้างทางตรงนั้นที่ดินราชพัสดุตกเป็นที่ราชพัสดุ  
ตามสัญญาหรือไม่ และกรณีจะเป็นการขัดกับบทบัญญัติมาตรา ๔ วรรคสอง แห่งพระราช  
บัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ นี้หรือไม่ ซึ่งปัญหานี้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้  
วินิจฉัยว่า บทบัญญัติในมาตรา ๔ เป็นบทนิยามของคำว่า "ที่ราชพัสดุ" ซึ่งกำหนดว่าอสังหา  
ริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินชนิดใด เป็นหรือไม่เป็นที่ราชพัสดุเท่านั้น หากไม่มีข้อความ  
ใดเกี่ยวข้องกับการที่กระทรวงการคลังซึ่งเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุจะนำที่ราชพัสดุไปจัดหา

ประโยชน์โดยการจกให้เช่าตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๖ แห่งกฎกระทรวง พ.ศ. ๒๕๑๔ ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ แต่อย่างไรก็ตาม ทั้งนี้ จึงไม่มีเหตุผลที่จะแปลความหมายของมาตรา ๔ วรรคสอง ว่าเป็นข้อบัญญัติห้ามมิให้กระทรวงการคลังหรือกระทรวงทบวงกรมอื่น เข้าถือกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคล ซึ่งอาจจะโอนมาเป็นกระทรวงการคลัง หรือเป็นของกระทรวงทบวงกรมอื่น โดยการเวนคืนหรือแลกเปลี่ยนหรือประการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ เมื่อเป็นเช่นนี้จึงเป็นที่เห็นได้ว่า การที่รัฐวิสาหกิจตกลงทำสัญญาบกรรมสิทธิ์ในอาคารของตนให้กับกระทรวงการคลัง โดยกำหนดเงื่อนไขไว้ในสัญญาเช่าที่ราชพัสดุให้อาคารของรัฐวิสาหกิจที่ปลูกสร้างบนที่ราชพัสดุตกเป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงการคลัง เมื่อรัฐวิสาหกิจซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลยกกรรมสิทธิ์ในอาคารของตนให้กับผู้อื่นคือกระทรวงการคลังในกรณีนี้และการยกกรรมสิทธิ์ให้นั้นอยู่ภายในขอบเขตแห่งอำนาจที่รัฐวิสาหกิจนั้นจะกระทำได้โดยชอบแล้ว กระทรวงการคลังในฐานะผู้ให้เช่าที่ราชพัสดุก็ชอบที่จะเข้าถือกรรมสิทธิ์ในอาคารของรัฐวิสาหกิจนั้นได้ ไม่ขัดกับมาตรา ๔ วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔

ข้อ ๑๖ ที่ราชพัสดุที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ในทางราชการหรือที่ไม่ได้สงวนไว้เพื่อประโยชน์ในทางราชการ จะนำมาจกประโยชน์ในการจกให้เช่าก็ได้ แต่ต้องเป็นการให้เช่าในลักษณะดังต่อไปนี้

- (๑) การให้เช่าที่ดินโดยผู้เช่าซื้ออยู่อาศัย
- (๒) การให้เช่าที่ดินที่ผู้เช่าใช้ประกอบการ เกษตร
- (๓) การให้เช่าที่ดินเพื่อปลูกสร้างอาคารโดยยกกรรมสิทธิ์อาคารที่ปลูกสร้างให้กระทรวงการคลัง
- (๔) การให้เช่าเพื่อประโยชน์อย่างอื่น
- (๕) การให้เช่าอาคารซึ่งเป็นที่ราชพัสดุ

๒. หน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ปัญหาการโอนกรรมสิทธิ์ในอาคารที่รัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลปลูกสร้างในที่ราชพัสดุที่เช่าจากกระทรวงการคลัง (โดยทนายสัญญาเช่าที่ราชพัสดุและยกกรรมสิทธิ์อาคารที่รัฐวิสาหกิจปลูกสร้างให้กับกระทรวงการคลัง) เดือนกรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๒๓



มีปัญหาว่า "รัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคล" ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ นี้ ไม่ได้กำหนดว่าเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายอะไร ทั้งในร่างพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุไม่ได้อธิบายให้เหตุผลไว้ ซึ่งในความเห็นของผู้เขียนเองเห็นว่าประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๖๔ บัญญัติว่า "อันว่านิติบุคคลนั้น จะมีขึ้นได้ก็แต่ด้วยอาศัยอำนาจแห่งบทบัญญัติทั้งหลาย แห่งประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น" ดังนั้น หากพระราชบัญญัติกึ่งรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ไม่ได้กำหนดไว้ว่าให้เป็นนิติบุคคล การพิจารณาว่ารัฐวิสาหกิจใดเป็นนิติบุคคลหรือไม่ จึงต้องอาศัยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๗๒ ซึ่งเป็นบทบัญญัติทั่วไปที่บัญญัติว่า

มาตรา ๗๒ จำพวกที่จะกล่าวต่อไปนี้มีชื่อเป็นนิติบุคคล คือ ๑) ๒) ๓) ๔) ๕) ๖) ๗) ๘) ๙) ๑๐) ๑๑) ๑๒) ๑๓) ๑๔) ๑๕) ๑๖) ๑๗) ๑๘) ๑๙) ๒๐) ๒๑) ๒๒) ๒๓) ๒๔) ๒๕) ๒๖) ๒๗) ๒๘) ๒๙) ๓๐) ๓๑) ๓๒) ๓๓) ๓๔) ๓๕) ๓๖) ๓๗) ๓๘) ๓๙) ๔๐) ๔๑) ๔๒) ๔๓) ๔๔) ๔๕) ๔๖) ๔๗) ๔๘) ๔๙) ๕๐) ๕๑) ๕๒) ๕๓) ๕๔) ๕๕) ๕๖) ๕๗) ๕๘) ๕๙) ๖๐) ๖๑) ๖๒) ๖๓) ๖๔) ๖๕) ๖๖) ๖๗) ๖๘) ๖๙) ๗๐) ๗๑) ๗๒) ๗๓) ๗๔) ๗๕) ๗๖) ๗๗) ๗๘) ๗๙) ๘๐) ๘๑) ๘๒) ๘๓) ๘๔) ๘๕) ๘๖) ๘๗) ๘๘) ๘๙) ๙๐) ๙๑) ๙๒) ๙๓) ๙๔) ๙๕) ๙๖) ๙๗) ๙๘) ๙๙) ๑๐๐)

(๓) ห้างหุ้นส่วนที่จดทะเบียนแล้ว

(๔) บริษัทจำกัด

๑) ๒) ๓) ๔) ๕) ๖) ๗) ๘) ๙) ๑๐) ๑๑) ๑๒) ๑๓) ๑๔) ๑๕) ๑๖) ๑๗) ๑๘) ๑๙) ๒๐) ๒๑) ๒๒) ๒๓) ๒๔) ๒๕) ๒๖) ๒๗) ๒๘) ๒๙) ๓๐) ๓๑) ๓๒) ๓๓) ๓๔) ๓๕) ๓๖) ๓๗) ๓๘) ๓๙) ๔๐) ๔๑) ๔๒) ๔๓) ๔๔) ๔๕) ๔๖) ๔๗) ๔๘) ๔๙) ๕๐) ๕๑) ๕๒) ๕๓) ๕๔) ๕๕) ๕๖) ๕๗) ๕๘) ๕๙) ๖๐) ๖๑) ๖๒) ๖๓) ๖๔) ๖๕) ๖๖) ๖๗) ๖๘) ๖๙) ๗๐) ๗๑) ๗๒) ๗๓) ๗๔) ๗๕) ๗๖) ๗๗) ๗๘) ๗๙) ๘๐) ๘๑) ๘๒) ๘๓) ๘๔) ๘๕) ๘๖) ๘๗) ๘๘) ๘๙) ๙๐) ๙๑) ๙๒) ๙๓) ๙๔) ๙๕) ๙๖) ๙๗) ๙๘) ๙๙) ๑๐๐)

### ๓.๓.๓ อสังหาริมทรัพย์ขององค์การปกครองท้องถิ่น

เจตนารมณ์ในร่างพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ มาตรา ๔ วรรคสองระบุว่า ". . . ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคล และขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล หรือสุขาภิบาล ไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ" ครั้นเมื่อมีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในการประชุมครั้งที่ ๓๒/๒๕๑๔ ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทั่วหน้าที่รัฐสภา ในวันที่ ๒ หลังจากที่ได้ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการเศรษฐกิจแล้ว ได้มีสมาชิกสภานิติบัญญัติท่านหนึ่ง<sup>๒</sup> ขอแปรญัตติความในร่างพระราชบัญญัติ มาตรา ๔ เกี่ยวกับการโอนหรือขององค์การต่าง ๆ ที่ได้มีการยกเว้นไม่เป็นที่ราชพัสดุ คือ เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยให้เหตุผลว่าชื่อองค์กรเหล่านี้ ไม่แน่นอนและอาจเปลี่ยนแปลงได้

<sup>๑</sup>พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ นี้ ในร่างเดิมให้ชื่อว่า "พระราชบัญญัติจัดระเบียบที่ราชพัสดุ พ.ศ.

<sup>๒</sup>นายทองหล่อ กล้วยไม้ ณ อยุธยา



นอกจากนี้ร่างพระราชบัญญัติมาตรานี้ยังขาดกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งด้วย ซึ่งเป็นองค์กรใหญ่และมีทรัพย์สินเป็นของตนเอง ฉะนั้น จึงควรแก้ไขหรือมีฉะนั้นก็ควรระบุกรุงเทพมหานครลงในข้อบังคับด้วย กรมการปกครองเสนาบดีพิจารณาแล้วเห็นพ้องต้องกันกับข้อสังเกตของท่านสมาชิกดังกล่าว จึงแก้ไขโดยคำเสียใหม่ให้มีความหมายครอบคลุมถึงองค์กรต่าง ๆ นี้ทั้งหมด แต่โดยที่เห็นว่าถ้าใช้คำว่า "องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น" ก็จะคล้ายกับคำว่า "องค์การบริหารส่วนจังหวัด" จึงได้เปลี่ยนไปใช้โดยคำใหม่ว่า "องค์การปกครองท้องถิ่น" โดยเปลี่ยนโดยคำในรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีมาตราหนึ่งกล่าวถึงเรื่อง การปกครองส่วนท้องถิ่น สถานิติบัญญัติแห่งชาติลงมติเห็นชอบด้วย โดยคำดังกล่าวจึงปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ หากท่านจะทำความเข้าใจในความหมายของ "องค์การปกครองท้องถิ่น" ตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ มาตรา ๔ ดังกล่าว ท่านอาจศึกษาได้จากภารกิจระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นนั่นเอง

ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๔ ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๑๔ บัญญัติจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินไว้ดังนี้

ข้อ ๓ "ให้จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ดังนี้

- (๑) ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง
- (๒) ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค
- (๓) ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น"

ข้อ ๕ "ให้จัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ดังนี้

- (๑) องค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (๒) เทศบาล
- (๓) สุขาภิบาล
- (๔) องค์การบริหารส่วนตำบล"

นายพนัส สิมะเสถียร ซึ่งขณะนั้นมีตำแหน่งเป็นประธานกรรมการชั่วคราว

ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นการกระจายอำนาจปกครอง โดยที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วน คือ อำนาจทางการบริหารหรือการจัดกิจการบางอย่าง ให้องค์กรซึ่งเรียกว่าองค์กรบริหารราชการส่วนท้องถิ่น อันประกอบด้วยองค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล และต่อมาได้มีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๑๔ กำหนดให้กรุงเทพมหานครเป็นทรวงการเมือง มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนครหลวงอีกองค์กรหนึ่งด้วย” ซึ่งองค์กรในราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเหล่านี้ ไม่ว่าจะเป็นองค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนตำบล หรือ กรุงเทพมหานคร มีบทบัญญัติจัดระเบียบการปกครองในราชการบริหารแต่ละประเภทไว้ โดยเฉพาะ โดยบทบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้องค์กรแต่ละประเภทมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีกิจการและทรัพย์สินเป็นของตนเอง ทั้งที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.๒๕๑๖ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.๒๕๑๖ พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ.๒๕๑๕ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ.๒๕๑๕ ซึ่งบัญญัติไว้จะกล่าวในรายละเอียดอีกต่อไป

๑. พระราชบัญญัติจัดระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.๒๕๑๖

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“จังหวัด” หมายความว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด

“กิจการส่วนจังหวัด” หมายความว่า กิจการที่แยกเป็นส่วนต่างหากจากราชการแผ่นดิน ซึ่งมีบทบังคับในพระราชบัญญัตินี้

“ข้าราชการส่วนจังหวัด” หมายความว่า ข้าราชการที่ปฏิบัติกิจการส่วนจังหวัด และได้รับเงินเดือนโดยมีอัตราเงิน เดือนและตำแหน่งในงบประมาณที่ตั้งทางจังหวัด

มาตรา ๖ ให้กรุงเทพมหานครเป็นทรวงการเมือง มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนครหลวง โดยมีระเบียบการปกครองตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ และมีอาณาเขตท้องที่ตามที่กรุงเทพมหานครมีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ



"ทรัพย์สินส่วนจังหวัด" หมายความว่า ทรัพย์สินที่ทางจังหวัดมาได้โดยตรงและไม่ต้องส่งเป็นรายได้ของแผ่นดิน และให้รวมตลอดถึงทรัพย์สินที่จะได้มีกฎหมายระบุไว้ว่าเป็นทรัพย์สินของจังหวัด"

๑๓

มาตรา ๕ ในองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นนิติบุคคล มีสภาจังหวัดและผู้นำราชการจังหวัดดำเนินการส่วนจังหวัดตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้

๒. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๔๖

มาตรา ๗ เมื่อท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นเทศบาล ให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง หรือเทศบาลนคร ตามพระราชบัญญัตินี้

ให้เทศบาลเป็นทบวงการเมือง มีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติและกฎหมายอื่น

มาตรา ๖๖ เทศบาลอาจมีรายได้ดังต่อไปนี้

- (๑) ภาษีอากรตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
- (๒) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
- (๓) รายได้จากทรัพย์สินของเทศบาล
- (๔) รายได้จากกิจการสาธารณูปโภค เทศพาณิชย์

๑๓

- (๕) เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้

๑๓

มาตรา ๖๘ ให้กระทรวงมหาดไทยตราระเบียบข้อมบังคับว่าด้วยการคลัง รวมตลอดถึงวิธีการงบประมาณ การรักษาทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน การจัดหาพัสดุ และการจ้างเหมาขึ้นไว้

๓. พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๔๕

มาตรา ๔ เมื่อท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นสุขาภิบาล ให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นสุขาภิบาลตามพระราชบัญญัตินี้

ให้สุขาภิบาลมีฐานะเป็นนิติบุคคล

มาตรา ๒๕ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย สุขาภิบาลอาจทำกิจการภายในเขต  
สุขาภิบาล ดังต่อไปนี้

อาลา

- (๖) ให้น้ำสะอาดและการประปา
- (๗) ให้มีโรงฆ่าสัตว์
- (๘) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม

อาลา

มาตรา ๒๕ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย สุขาภิบาลอาจมีรายได้ดังต่อไปนี้

- (๓) รายได้จากทรัพย์สินของสุขาภิบาล

อาลา

๔. พระราชบัญญัติจักระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. ๒๔๕๔

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

"ตำบล" หมายความว่า องค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งได้จัดตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อดำเนินการส่วนตำบลและมีเขตปกครองตามเขตตำบล ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่

"กิจการส่วนตำบล" หมายความว่า กิจการของตำบลที่แยกออกเป็นส่วนต่างหากจากราชการส่วนภูมิภาคซึ่งมีบทบัญญัติในพระราชบัญญัตินี้

"พนักงานตำบล" หมายความว่า พนักงานซึ่งปฏิบัติกิจการส่วนตำบลและได้รับเงินเดือนโดยมีอัตราเงินเดือนและตำแหน่งในงบประมาณของตำบล และไม่รวมถึงข้าราชการส่วนจังหวัดหรือข้าราชการพลเรือนซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้ไปปฏิบัติกิจการส่วนตำบล

"ทรัพย์สินส่วนตำบล" หมายความว่า ทรัพย์สินที่ตำบลได้มาโดยไม่ต้องส่งเป็นของแผ่นดิน และให้รวมตลอดถึงทรัพย์สินซึ่งมีกฎหมายระบุไว้ว่าเป็นทรัพย์สินส่วนตำบล

มาตรา ๖ ให้องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นนิติบุคคล มีสภาตำบลและกรรมการตำบลเพื่อดำเนินการส่วนตำบลตามพระราชบัญญัตินี้

เหนือ และการปกครองบริเวณ ๗ หัวเมืองทางฝ่ายใต้<sup>๒</sup> ซึ่งได้รับฉันทิพิเศษในการจัดเก็บภาษีอากรและรายได้อื่น ๆ เมื่อหักค่าใช้จ่ายแล้วโปรดเกล้าฯ พระราชทานให้เป็นเงินสำหรับทำนุบำรุงเมือง ไม่ตองนำส่งท้องพระคลังหลวง<sup>๓</sup>

ด้วยเหตุผลที่นโยบายของทางราชการในสมัยก่อนให้การสนับสนุนองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ในการไ้รับแบ่งปันรายไ้ท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้น ประกอบกับในการปกครองดูแลที่สาธารณประโยชน์ ตามพระราชบัญญัติปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ กระทรวงมหาดไทยได้มอบหมายให้เทศบาลและสุขาภิบาล เป็นผู้ดูแลรักษา คุ้มครองป้องกัน ตลอดจนจัดหาประโยชน์ในที่สาธารณะแทน<sup>๔</sup> จึงทำให้เทศบาลและสุขาภิบาลมีส่วนเข้ามาเกี่ยวข้องกับสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่กระทรวงการคลังดูแลจัดการและหาผลประโยชน์อยู่ จนบางครั้งเกิดปัญหาโต้แย้งกันระหว่างองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น หรือกระทรวงมหาดไทย กับกรมธนารักษ์ กระทรวงการคลังและนับจนถึงบัดนี้ข้อโต้แย้งเกี่ยวกับเรื่องอำนาจการคุ้มครองดูแล จัดหาประโยชน์ในที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินดังกล่าวหาไ้หมดสิ้นไปไม่

โดยแท้จริงแล้ว ในการดูแลจัดหาผลประโยชน์และหารายไ้เกี่ยวกับที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น ไม่พบว่าไ้มีหลักฐานเกี่ยวกับองค์การปกครองท้องถิ่นไว้แน่ชัดประการใด แต่ดูเขียนเห็นว่าจะคงเป็นไปตามที่ทรงพระราชดำริเป็นการ เฉพาะรายของรัชกาลที่ ๕ ดังเช่น ในปี พ.ศ. ๒๔๔๑ ไ้มีพระบรมราชโองการพระราชทานรายไ้อันเกิดจาก

<sup>๑</sup> ข้อบังคับสำหรับปกครองมณฑลตะวันตกเฉียงเหนือ รพ. ๑๑๔

<sup>๒</sup> ข้อบังคับสำหรับปกครองบริเวณ ๗ หัวเมือง รพ. ๑๒๐

<sup>๓</sup> คำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ ๔๕๐/๒๔๕๕ ลงวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๔๕๕ และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๑๕ ลงวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๔๑๕

<sup>๔</sup> คู่มือที่กของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง อำนาจการจัดการในที่ราชพัสดุในเขตเทศบาลเมืองสุพรรณบุรี จังหวัดสุพรรณบุรี เดือนกรกฎาคม ๒๕๑๒ และหนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท ๐๓๑๑/๑๐๕๓๓๓ ลงวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๑๔



๕. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๔

มาตรา ๒ ให้กรุงเทพมหานครเป็นทบวงการเมือง มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนครหลวง โดยมีระเบียบการปกครองตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ และมีอาณาเขตท้องที่ตามที่กรุงเทพมหานครมีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ให้แบ่งพื้นที่การปกครองกรุงเทพมหานครออกเป็นเขตและแขวงตามลำดับ ตามพื้นที่เขตและแขวงที่มีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

อาา

มาตรา ๔ ให้บรรดากิจการ ทรัพย์สิน หนี้ สิทธิ และเงินงบประมาณของกรุงเทพมหานคร<sup>๑</sup> ที่มีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เป็นของกรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัตินี้

ดังนั้น ทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นจึงอาจมีทั้งที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินประเภทธรรมดา และที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเพราะใช้เป็นที่ตั้งสำนักงานราชการบ้านเมืองใช้เพื่อประโยชน์ราชการโดยเฉพาะ และแม้ว่าองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเหล่านี้จะเป็นราชการบริหารแผ่นดินประเภทหนึ่งก็ตาม เมื่อพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ มาตรา ๔ วรรคสอง บัญญัติให้ยกเว้น "อสังหาริมทรัพย์ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ" ทรัพย์สินขององค์การบริหารเหล่านี้ จึงไม่ตกเป็นที่ราชพัสดุดำเนินการตามบทบัญญัติดังกล่าว

เกี่ยวกับนโยบายการบริหารราชการนั้น ทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นได้รับการยกเว้นตลอดมา ไม่อยู่ในอำนาจการควบคุมจัดหาประโยชน์ของกระทรวงการคลัง โดยในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ทรงสนับสนุนการปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมีพระราชประสงค์จะกระจายความเจริญไปสู่ท้องถิ่น ให้ท้องถิ่นได้มีส่วนในการปกครองตนเอง ดังที่เคยมีการปกครองแบบเคาสนามหลวงในมณฑลภาคตะวันตกเฉียง

<sup>๑</sup>เดิมมีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๓๕ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ กำหนดไว้ในมาตรา ๒๕ ว่า "ให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน หนี้ สิทธิ งบประมาณของนครหลวงกรุงเทพมหานคร ไปเป็นของกรุงเทพมหานคร"

ค่าเช่าที่ดิน ค่าเช่าพาเรือจ้างให้แก่สหวิภาลต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติสหวิภาลหัวเมือง ร.ศ. ๑๒๙ รวม ๓๕ แห่ง ฉะนั้น การจัดการดูแลและหารายได้ของสหวิภาลเป็นไปสุคนธ์ แต่พระบรมราชโองการนั้น และในการพระราชทานรายได้ให้แก่สหวิภาลต่าง ๆ ก็เพียงเพื่อบำรุงกิจการของสหวิภาลเท่านั้น หากได้พระราชทานกรรมสิทธิ์ที่ดินและทรัพย์สินในควมไม่คงมีอยู่แต่เพียงจังหวัดครั้ง มณฑลภูเก็ต เท่านั้นที่ได้รับพระราชทานกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน คือ ที่ดินสี่แปลงและสิ่งปลูกสร้างในที่ดินคือ ศาลาคนโทมเทียบ โรงฆ่าสัตว์มเทียบ ศาลาคนโทมเทียบและโฮเต็ลกันตัง ให้เป็นสมบัติของสหวิภาลจังหวัดครั้ง มณฑลภูเก็ต<sup>๑</sup> ซึ่งอาจเป็นเพราะจังหวัดครั้งเป็นจังหวัดชายแดนภายใน จึงมีความสำคัญขณะนั้น จึงทรงพระราชทานเป็นพิเศษ

นอกจากนั้น ในกรณีการดูแลรักษาผลประโยชน์ที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน ตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๔๗ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๓ ที่กำหนดให้กำนันและอำเภอท้องที่ เป็นผู้ดูแลรักษาที่สาธารณะประโยชน์ เช่น สระน้ำ ศาลาอาศัย และท้องที่เลี้ยงปลุสัตว์ เป็นต้น ก็เพียงแต่ให้มีหน้าที่ดูแลรักษาให้เป็นไปความสภาพเท่านั้นและแม้พระราชบัญญัติสหวิภาล พ.ศ. ๒๔๔๕ และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๔๕ บัญญัติให้เกี่ยวกับที่สาธารณะประโยชน์อีกด้วยก็ตามก็เป็นการกำหนดเพียงให้เทศบาล หรือสหวิภาล มีหน้าที่เป็นผู้ดูแลรักษาที่สาธารณะประโยชน์ในเขตสหวิภาลหรือเทศบาลนั้น ๆ เท่านั้น หากมีสิทธิครอบครองถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินถาวรนั้นแต่ประการใดไม่ ขอให้แย้งระหว่างกรมชนารักษ์กับองค์การบริหาร ส่วนท้องถิ่นที่พบเห็นอยู่บ่อย ๆ ส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องผลประโยชน์ในที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดินโดยโต้แย้งในประเด็นที่ว่าทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ๆ เป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินประเภทใด หากเป็นที่สาธารณะประโยชน์ เทศบาลหรือสหวิภาล หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจเป็นผู้ดูแลรักษาและหาผลประโยชน์ได้ ทั้งตัวอย่างเช่นที่หาเรือพระประแดง ระหว่างเทศบาลเมืองสมุทรปราการ กับกรมชนารักษ์ กระทรวงการคลัง หรือกรณีที่ดินบริเวณหาดทราย โขย ตำบลไม้ขาว อำเภอถลาง จังหวัดภูเก็ต ระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต กับกรมชนารักษ์ กระทรวงการคลัง เป็นต้น

<sup>๑</sup>ราชกิจจานุเบกษา ๔๔ (๑๑ พฤษภาคม ๒๔๗๔) : ๔๐

<sup>๒</sup>หนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ สร ๑๒๐๓/ว.๑๕๐ ลงวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๑๗

ในข้อโต้แย้งระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยกับกรมชนารักษ์ กระทรวงการคลัง เหล่านี้ ต่อมาได้มีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติในการจัดปัญหาข้อโต้แย้งไว้ โดยได้ดำเนินการตามขั้นตอนก่อนดำเนินการคดีทางศาล กล่าวคือให้รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงทำความเข้าใจก่อนหากรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงตกลงกันได้ ก็ให้เสนอคณะรัฐมนตรีชี้ขาด ถ้าชี้ขาดแล้วยังไม่ได้ยกเลิกให้ฟ้องร้องทางศาลต่อไป และเกี่ยวกับการจัดประโยชน์ในที่ราชพัสดุ นั้น คณะรัฐมนตรียังได้มีมติให้กระทรวงการคลัง พิจารณาให้สิทธิแก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นพิเศษในกรณีที่ดินที่ที่ราชพัสดุอยู่ในเขตขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ว่าถ้าองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นประสงค์จะเข้าไปจัดหาประโยชน์ ก็ให้กระทรวงการคลังดำเนินการให้เข้าไปจัดหาประโยชน์ ทั้งในการเช่าที่ราชพัสดุเหล่านั้น ให้กรมชนารักษ์ กระทรวงการคลัง คิดค่าเช่าในอัตราต่ำกว่าปกติด้วย<sup>๒</sup>

ในความหมายที่ว่า "อสังหาริมทรัพย์ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น" ซึ่งได้รับยกเว้นไม่เป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๕ วรรคสอง ของพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ หมายความเพียงอย่างเดียว ผู้เขียนใคร่ขอกล่าววินิจฉัยของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาไว้เป็นข้อสังเกต เรื่องหนึ่ง ซึ่งได้วินิจฉัยเกี่ยวกับที่ดินบริเวณหน้าท่าว่าการ เขตบางกะปิ โดยปรากฏข้อเท็จจริงว่าที่ดินแปลงหนึ่งเนื้อที่ ๑๔ ไร่ ๓๒ ตารางวา เดิมเป็นของเอกชน กรมอู่ทหารบก กระทรวงนครบาลได้ซื้อมาจากทะเบียนที่ดินเมื่อวันที่ ๑๓ มกราคม พ.ศ. ๑๒๕๔ ต่อมากระทรวงมหาดไทยไต่ถามถึงขั้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุหมายเลขทะเบียนที่ ๒๕๐๕ เมื่อ พ.ศ. ๒๕๖๕ ต่อมาเมื่อกรมที่ดินที่เปลี่ยนแปลงนี้ให้กระทรวงมหาดไทยใช้เป็นพื้นที่ราชการอู่ทหารบางกะปิ เมื่อมีการจัดตั้งสาขาวิทยาลัยบางกะปิขึ้น กระทรวงมหาดไทยจึงได้มอบที่ดินแปลงนี้ให้สาขาวิทยาลัยบางกะปิครอบครองดูแลต่อมาเมื่อได้มีการโอนกิจการ ทรัพย์สิน หนี้ สิทธิงบประมาณราชการและลูกจ้างของสาขาวิทยาลัยบางกะปิไปเป็นของกรุงเทพมหานคร ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๕ ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๔ ประกาศคณะปฏิวัติ

<sup>๑</sup> หนังสือสำนักนายกรัฐมนตรีที่ สร ๐๒๐๓/ว. ๑๕๐ ลงวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๑๓

<sup>๒</sup> มติคณะรัฐมนตรีลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๒๓ ปรากฏตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ สร ๐๒๐๓/๒๒๖๐๐ ลงวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๒๓



ฉบับที่ ๓๓๕ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ  
กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๔ จึงมีปัญหาว่าที่ดินแปลงนี้เป็นทรัพย์สินของใคร

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาแล้ว วินิจฉัยว่า ที่ดินตามปัญหาที่กระ-  
หวางมหาไศยนำส่งขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ เมื่อ พ.ศ. ๒๔๖๕ และโอนกรรมสิทธิ์เป็นของ  
กระทรวงการคลังเมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๐ โศภนในระยะเวลาดังกล่าวไว้ประโยชน์เป็นที่ว่าการอำเภอ  
บางกะปิ ดังนั้น จึงจัดเป็นที่ราชพัสดุซึ่งกระทรวงการคลัง เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ และมีอำนาจ  
ปกครองดูแลตามพระบรมราชโองการรัชกาลที่ ๖ แต่ต่อมาจะได้มีประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติ  
เกี่ยวกับสาธารณสมบัติของแผ่นดินจำกัดไว้ว่า ในกรณีที่ไม่มีการกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น  
ให้อธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับที่ดินแปลงที่  
เป็นปัญหานี้ ได้มีพระบรมราชโองการของรัชกาลที่ ๖ กำหนดให้เป็นที่ราชพัสดุ ซึ่งกระทรวง  
การคลังมีกรรมสิทธิ์และมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษา ทั้งนี้ ในมาตรา ๕ แห่งประมวลกฎหมาย  
ที่ดินจึงหาได้ข้อย่างการ เป็นที่ราชพัสดุและอำนาจการปกครองดูแลที่ราชพัสดุตามกฎหมายที่มี  
อยู่หรือไม่ และต่อมาเมื่อมี พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ ไขบังคับ มาตรา ๕ แห่ง  
พระราชบัญญัติดังกล่าวก็ได้บัญญัติให้กระทรวงการคลัง เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุต่อไป

ในข้อที่กรุงเทพมหานครอ้างมติสภานิติบัญญัติเมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๕ ว่ากระทรวง  
การคลังไม่มีอำนาจในสิ่งทวิมทรัพย์สินอื่นเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน กระทรวงมหาไศย  
จึงขอระเบียบให้ใช้ที่ดินเป็นศูนย์กลาง ซึ่งกรุงเทพมหานครเห็นว่าควรมีเหตุผลถึงกล่าว  
ทำให้ที่ดินตกเป็นของอำเภอบางกะปิและสุขาภิบาลบางกะปินั้น กรมการร่างกฎหมาย  
กองที่ ๔ เห็นความผิดของสภานิติบัญญัติจึงกล่าวให้ไขกฎหมาย จึงไม่อาจล้มล้างอำนาจ  
ในการถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุของกระทรวงการคลัง ซึ่งได้มาโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย  
ดังกล่าวมาแล้วได้ เมื่อสุขาภิบาลบางกะปิ ซึ่งอ้างว่าเป็นผู้ครอบครองที่ดิน ไม่ถือกรรมสิทธิ์  
ในที่ดินดังกล่าวแล้ว กรุงเทพมหานครจึงจะอ้างการได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินนี้โดยอาศัยอำนาจ  
บทบัญญัติข้อ ๒๕ แห่งประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๓๕ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕ และมาตรา

ข้อ ๒๕ ให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน หนี้ สิทธิ งบประมาณของนครหลวง  
กรุงเทพมหานคร องค์การบริหารนครหลวงกรุงเทพมหานคร เทศบาลนครหลวง สุขาภิบาล  
ต่าง ๆ ในเขตนครหลวงกรุงเทพมหานคร ไปเป็นของกรุงเทพมหานคร

๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘<sup>๑</sup> เพื่อให้กรรมสิทธิ์ที่ดินดังกล่าวโอนไปเป็นของกรุงเทพมหานครได้ไม่

ทรัพย์สินและกิจการขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นซึ่งได้รับยกเว้นไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุ ตามมาตรา ๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ดังกล่าว อาจตกเป็นที่ราชพัสดุได้ หากมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นพิเศษภายหลังประกาศใช้พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ กำหนดให้โอนทรัพย์สินเหล่านี้เป็นของส่วนราชการอื่น ที่มีโครงการบริหารส่วนท้องถิ่น ดังเช่นพระราชบัญญัติโอนกิจการบริหารโรงเรียนประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และโรงเรียนประถมศึกษาของกรมสามัญศึกษากระทรวงศึกษาธิการ ไปเป็นของสำนักงานคณะกรรมการประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๒๓<sup>๒</sup> ซึ่งบัญญัติว่า

มาตรา ๖ "ให้โอนบรรดากิจการทรัพย์สิน หนี้ และเงินงบประมาณส่วนที่เป็นเงินอุดหนุนงบประมาณศึกษา ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในส่วนที่เกี่ยวกับโรงเรียนประชาบาล ไปเป็นของสำนักงานคณะกรรมการประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ"

ดังนั้น อสังหาริมทรัพย์ของโรงเรียนประชาบาล ซึ่งเดิมเคยอยู่ในสังกัดขององค์การบริหารส่วนจังหวัด อันเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นซึ่งได้รับยกเว้นไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔ วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ เมื่อมีพระราชบัญญัติให้โอนกิจการบริหารโรงเรียนประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ไปเป็นของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ จึงเป็นราชการบริหารส่วนกลาง จึงมีผลให้ทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นตกเป็นที่ราชพัสดุ เพราะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ไร้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ตามนัยมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘

มาตรา ๔ ให้บรรดากิจการ ทรัพย์สิน หนี้ สิทธิ และเงินงบประมาณของกรุงเทพมหานคร ที่มีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เป็นของกรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัตินี้

### ๓.๔ ปัญหาเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์บางประเภทที่ราชพัสดุ

แม้ว่ากฎหมายเกี่ยวกับที่ราชพัสดุจะให้วิวัฒนาการมาเป็นลำดับจนถึงปัจจุบัน ซึ่งมีการตราพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ ให้คำจำกัดความหมายของที่ราชพัสดุ และขอบเขตวงไว้อย่างประการแล้วก็ตาม แต่ปัญหาเกี่ยวกับการตีความว่าทรัพย์สินประเภทใดเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ ตลอดจนทรัพย์สินประเภทนั้น ๆ ควรอยู่ในอำนาจการปกครองดูแลของหน่วยงานหรือองค์กรใดก็ยังคงมีการโต้แย้งกันอยู่เสมอ เนื่องจากทรัพย์สินของรัฐบางประเภทมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับราชการแผ่นดินจนแยกไม่ออกว่าเป็นความหมายเดียวกับทรัพย์สินของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ในราชการโดยเฉพาะ อันเป็นองค์ประกอบของคำจำกัดความในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ และนอกจากนั้นก็ยังมีปัญหาว่าขอบเขตการบังคับใช้ของพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ จะครอบคลุมไปถึงทรัพย์สินของแผ่นดินที่มีอยู่นอกราชอาณาจักรไทยด้วยหรือไม่ ทั้งนี้ เพราะในการครั้งที่มีการพิจารณาพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ ดังกล่าว ได้ใช้ระยะเวลาสั้นมาก การพิจารณาในแต่ละเรื่อง แต่ละมาตรา หรือในแต่ละวาระกระทำไปโดยรวบรัด ไม่ได้ให้เหตุผลหรือมีการถกเถียงเกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ เหล่านี้ไว้อย่างละเอียด เพื่อให้ผู้บังคับใช้กฎหมายจะได้ทราบเจตนารมณ์ของกฎหมายไว้ประกอบเป็นเหตุผลและแนวทางการวินิจฉัยปัญหา และโดยเฉพาะอย่างยิ่งยังมีผู้เชี่ยวชาญทางกฎหมายปกครองท่านหนึ่ง<sup>๑</sup> ซึ่งร่วมพิจารณาพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ ได้กล่าวในที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติว่าท่านไม่เห็นด้วยกับเนื้อหาของพระราชบัญญัตินี้ แต่เห็นควรวางจะมีกฎหมายเกี่ยวกับการจัดระเบียบทรัพย์สินของรัฐ<sup>๒</sup> ดังนั้น ในปัจจุบันการพิจารณาปัญหาต่าง ๆ ของผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับกฎหมายที่ราชพัสดุ จึงได้แก้อาศัยตัวบทกฎหมายที่ปรากฏเป็นลักษณะอักษรในพระราชบัญญัติและกฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัติเป็นสำคัญ ซึ่งข้อไปนี้ผู้เขียนใคร่ขอยกปัญหาเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์บางประเภท ซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องกับที่ราชพัสดุก็นั้น คือ

นายอมร จันทรมบูรณ

<sup>๑</sup>โปรดดูรายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่รัฐสภา ครั้งที่ ๒๘/๒๕๑๔

ลงวันที่ ๓ มกราคม ๒๕๑๔



### ๓.๔.๑ ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์และพระคลังข้างที่

สิ่งที่ได้กล่าวมาแล้วในบทแรกเกี่ยวกับวิวัฒนาการของกฎหมายที่ราชพัสดุว่าเดิม  
นั้นทรัพย์สินทั้งหมดในแผ่นดินถือว่าเป็นของพระมหากษัตริย์แต่ผู้เดียว จึงไม่อาจจำแนก  
ได้ว่าทรัพย์สินใด มีไว้ใช้จ่ายในราชการของแผ่นดินทั่วไป และทรัพย์สินใดที่มีไว้เพื่อใช้จ่าย  
ในราชการส่วนพระองค์โดยเฉพาะ ครั้นถึงในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้า  
อยู่หัว ร.ศ. ๑๑๕ เมื่อได้โปรดให้แบ่งส่วนราชการเป็นกรมราชพัสดุ และกรมพระคลังข้างที่  
ขึ้นในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ให้กรมราชพัสดุมีหน้าที่จัดการดูแลทรัพย์สินที่มีไว้ใช้จ่าย  
ในราชการแผ่นดินทั่วไปโดยเฉพาะ และกรมพระคลังข้างที่ให้มีอำนาจหน้าที่จัดการดูแล  
ทรัพย์สินที่มีไว้เพื่อใช้จ่ายในราชการส่วนพระองค์โดยเฉพาะ และเมื่อถึงรัชสมัยพระบาท  
สมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระบรมราชโองการเห็นชอบตามคำกราบบังคมทูล  
ของรองเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ให้รวบรวมบรรดาที่ดินราชพัสดุซึ่งกระจัดกระจายมา  
รวมขึ้นทะเบียนไว้ที่กระทรวงพระคลังมหาสมบัติเสียแต่เพียงแห่งเดียว ซึ่งที่ดินราชพัสดุในที่  
นี้จึงหมายถึงที่ดินที่มีไว้เพื่อใช้ในราชการกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ ซึ่งหากไม่ได้ใช้  
กรมราชพัสดุก็มีหน้าที่เก็บรักษาหรือนำออกให้เช่าหรือขายตามคำสั่งเสนาบดีกระทรวง  
พระคลังมหาสมบัติ ส่วนกรมพระคลังข้างที่นั้นต่อมาไม่ได้สังกัดอยู่ในกระทรวงพระคลัง  
มหาสมบัติอีกต่อไป และเมื่อครั้งประกาศพระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการในสำนัก  
พระราชวังและสำนักงานราชเลขาธิการในพระองค์ พ.ศ. ๒๔๗๔ จึงได้เปลี่ยนฐานะเป็น  
สำนักงานพระคลังข้างที่ ขึ้นอยู่ในสำนักพระราชวัง มีนายกรัฐมนตรีในตำแหน่งบังคับบัญชา  
สำนักพระราชวัง

ครั้นต่อมาในปี ๒๔๗๘ หลังจากมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองสู่ระบบประชาธิปไตย  
ซึ่งมีพระมหากษัตริย์เป็นพระประมุขภายใต้การปกครองของรัฐธรรมนูญ จึงได้มีการ  
การจัดทำบัญชีและจัดระเบียบทรัพย์สินของพระมหากษัตริย์ โดยมีการตราพระราชบัญญัติจัด  
ระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. ๒๔๗๘ แต่ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติจัดระเบียบ  
ทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๘๑ มาตรา ๓ ให้ยกเลิกความในมาตรา  
๔ แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. ๒๔๗๘ และให้ใช้  
ความต่อไปนี้แทน

### มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

"ทรัพย์สินส่วนพระองค์" หมายความว่า ทรัพย์สินที่เป็นของพระมหากษัตริย์อยู่ก่อนเสด็จขึ้นครองราชย์สมบัติ หรือทรัพย์สินที่ทูลเกล้าถวาย หรือทรัพย์สินที่ทรงไถ่มา ไม่นับในทางใดและเวลาใด นอกจากที่ทรงไถ่มาในฐานะที่ทรงเป็นพระมหากษัตริย์ ทั้งนี้ รวมทั้งคอกองคลังที่เกิดจากทรัพย์สินเหล่านั้นด้วย

"ทรัพย์สินส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน" หมายความว่า ทรัพย์สินในพระมหากษัตริย์ที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่าพระราชวัง

"ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์" หมายความว่า ทรัพย์สินในพระมหากษัตริย์ นอกจากทรัพย์สินส่วนพระองค์และทรัพย์สินสาธารณสมบัติของแผ่นดินดังกล่าวแล้ว

และมาตรา ๕ พระราชบัญญัติจักระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๘๑ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติจักระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. ๒๔๗๕ ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจักระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๘๔ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

มาตรา ๕ "ทรัพย์สินส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดินและทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ บรรดาที่เป็นเครื่องอุปโภคบริโภคให้อยู่ในความดูแลของสำนักพระราชวัง

ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์นอกจากที่กล่าวแล้วในวรรคก่อน ให้อยู่ในความดูแลรักษาและจัดหาประโยชน์ของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

ทรัพย์สินส่วนพระองค์นั้น การดูแลรักษาและจัดผลประโยชน์ให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย"

ดังนั้น ทรัพย์สินต่าง ๆ เกี่ยวกับพระมหากษัตริย์ ตามความในพระราชบัญญัติจักระเบียบทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ พ.ศ. ๒๔๘๑ ซึ่งอยู่ในความดูแลของสำนักพระราชวังและการดูแลจัดหาประโยชน์ของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ และที่พระคลังข้างที่ในความดูแลจัดการของสำนักงานพระคลังข้างที่ สำนักพระราชวัง ย่อมเป็นทรัพย์สินที่ใดจักระเบียบแยกไว้เป็นพิเศษ นอกเหนือจากรับกับใช้ตามกฎหมายเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ จึงไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ และแม้ว่า "ทรัพย์สินส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน" ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติจักระเบียบทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ พ.ศ. ๒๔๘๑

จะมีสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามกฎหมายบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๓) และตรงตามความในพระราชบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๔ ก็ตาม ก็ไม่ถือว่า "ทรัพย์สินส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน" เช่น สำนักพระราชวัง ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นที่ราชพัสดุ

๓.๔.๒ อสังหาริมทรัพย์ของรัฐในต่างประเทศ

อสังหาริมทรัพย์ของรัฐนอกจากจะมีอยู่ในราชอาณาจักร ในลักษณะของทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา หรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เช่น สำนักราชการบ้านเมือง ฯลฯ แล้ว รัฐบาลยังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์หรืออสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ในต่างประเทศอีกด้วย ดังกรณีที่ตั้งสถานทูตไทยในต่างประเทศ เช่น ประเทศสิงคโปร์ เป็นต้น ซึ่งอสังหาริมทรัพย์ของรัฐบาลในต่างประเทศเหล่านี้ เคยกระทรวงการต่างประเทศได้นำส่งขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ โดยจัดอยู่ในประเภททะเบียนที่ราชพัสดุต่างประเทศ แต่ครั้นต่อมา กระทรวงการต่างประเทศกลับมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ไม่มีผลบังคับใช้คลุมไปถึงอสังหาริมทรัพย์ของรัฐบาลที่ตั้งอยู่ในต่างประเทศ กรณีจึงเกิดเป็นปัญหาข้อโต้แย้งขึ้น ดังเช่นในการโอนที่ดินของสถานเอกอัครราชทูต ณ สิงคโปร์ ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศเห็นว่า ไม่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ หรือกฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ แก่กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลังมีความเห็นตรงกันข้าม จึงได้ส่งเรื่องขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยชี้ขาด

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

"ทรัพย์สินส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน" หมายความว่า ทรัพย์สินในพระมหากษัตริย์ที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่าพระราชวัง



คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๘) ได้พิจารณาปัญหา  
ดังกล่าวแล้วมีความเห็นว่า เมื่อใดที่พิจารณามาตรา ๘<sup>๑</sup> แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ  
พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่มีบัญญัติว่า "ที่ราชพัสดุหมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของ  
แผ่นดินทุกชนิด ฯลฯ" แล้ว เห็นว่าพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ มีความมุ่งหมายที่จะบังคับ  
แก่อสังหาริมทรัพย์ที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินเฉพาะที่ตั้งอยู่ในอาณาจักรเท่านั้น คงจะเห็น  
ได้จากมาตรา ๘<sup>๒</sup> แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ ที่มีบัญญัติให้โอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ  
โดยพระราชบัญญัติหรือตามหลักเกณฑ์และวิธีที่กำหนดในกฎกระทรวง และมาตรา ๘<sup>๓</sup>

<sup>๑</sup> มาตรา ๘ ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของ  
แผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็น  
ของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองไร้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพล-  
เมืองไร้รวมกันเป็นต้นว่า ที่ชายคลอง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคล และขององค์การปก-  
ครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

<sup>๒</sup> มาตรา ๘ การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุเฉพาะที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของ  
แผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ ส่วนการ  
โอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุนั้น ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง  
การตราพระราชบัญญัติตามวรรคหนึ่ง ให้มีแผนที่แสดงเขตที่ราชพัสดุแนบ  
ท้ายด้วย

<sup>๓</sup> มาตรา ๘ ที่ราชพัสดุเฉพาะที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อ  
ประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เมื่อเลิกใช้เพื่อประโยชน์เช่นนั้น หรือเมื่อสิ้นสภาพการ  
เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว หรือที่ราชพัสดุที่ทางราชการหวงห้ามไว้และทางราชการ  
ไม่ประสงค์จะหวงห้ามอีกต่อไป ให้ถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือถอน  
การหวงห้าม แล้วแต่กรณี โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และให้มีคำสั่งแสดงเขตที่ดินแนบ  
ท้ายพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย

ที่มีบัญญัติให้ถอนสภาพหรือถอนการหวงห้ามโดยพระราชกฤษฎีกา ดังนั้น พระราชบัญญัติ  
 ที่ราชพัสดุ จึงไม่อาจไต่บังคับแก่ที่ดินของรัฐบาลที่อยู่ในต่างประเทศได้ เนื่องจาก  
 กฎหมายซึ่งบัญญัติให้โอนกรรมสิทธิ์ ดอนสภาพหรือถอนการหวงห้ามที่ราชพัสดุนั้นไต่บังคับ  
 นอกราชอาณาจักรไม่ได้ นอกจากนี้ เมื่อพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุไต่บังคับแล้ว ได้มีกฎ  
 กระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปกครองดูแลบำรุงรักษา ไร่และจัดหาประ-  
 โยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ คือ กฎกระทรวง (พ.ศ.๒๕๑๔) ออกตามความในพระราชบัญญัติ  
 ที่ราชพัสดุ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓ (พ.ศ.๒๕๒๑) ข้อ ๑๐<sup>๑</sup> กำหนด  
 หลักเกณฑ์และวิธีการสำหรับการขอใช้ที่ราชพัสดุที่อยู่ในกรุงเทพมหานครและในจังหวัดอื่น  
 และกฎกระทรวง (พ.ศ.๒๕๑๔) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุซึ่งแก้ไขเพิ่ม-  
 เติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ.๒๕๒๕) ข้อ ๒<sup>๒</sup> กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ  
 สำหรับการจัดทำทะเบียนและรักษาทะเบียนที่ราชพัสดุที่อยู่ในกรุงเทพมหานครและใน  
 จังหวัดอื่นเช่นเดียวกัน โดยมีใ้กล่าวถึงที่ดินของรัฐบาลที่อยู่ในต่างประเทศแต่อย่างใด โดย  
 เหตุผลซึ่งที่กล่าวมาแล้ว พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุจึงไม่ไต่บังคับแก่ที่ดินของรัฐบาลใน  
 ต่างประเทศ

<sup>๑</sup> ข้อ ๑๐ กระทรวง ทบวง กรมและองค์การปกครองท้องถิ่นใดประสงค์จะใช้  
 ที่ราชพัสดุเพื่อประโยชน์ในทางราชการ ถ้าที่ราชพัสดุนั้นตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานครให้ทำ  
 ความตกลงกับกรมธนารักษ์ แต่ถ้าตั้งอยู่ในจังหวัดอื่น ให้แจ้งการขอใช้ที่ราชพัสดุนั้นต่อผู้ว่า  
 ราชการจังหวัดเมื่อได้รับความยินยอมจากผู้ว่าราชการจังหวัดให้ทำความตกลงกับกรมธนารักษ์

<sup>๒</sup> ข้อ ๒ ในแต่ละจังหวัด ให้มีทะเบียนที่ราชพัสดุจังหวัดมีรายการตรงกับทะเบียน  
 ที่ราชพัสดุกลาง  
 สำหรับกรุงเทพมหานคร ให้กรมธนารักษ์เป็นผู้จัดทำและรักษาทะเบียนที่ราช  
 พักูจังหวัด  
 ในจังหวัดอื่นให้ราชพัสดุจังหวัดเป็นผู้จัดทำและรักษาทะเบียนที่ราชพัสดุจังหวัด

ในการพิจารณาของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔ เกี่ยวกับปัญหาดังกล่าว กรรมการท่านหนึ่งมีความเห็นแตกต่างออกไปและได้ท้วงติงความเห็นแย้งไว้ว่า ปัญหาที่ว่าพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ จะใช้บังคับกับอสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่อยู่ในต่างประเทศหรือไม่ นั้น ต้องพิจารณาตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ ไม่ใช่พิจารณาจากกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๖<sup>๑</sup> และมาตรา ๑๒<sup>๒</sup> เพราะตามมาตราดังกล่าวบัญญัติให้ออกกฎกระทรวงเฉพาะเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปกครองดูแล บำรุง รักษา ไร่และจัดหาผลประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ และเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุเท่านั้น ซึ่งหมายความว่าที่ดินที่จะออกกฎกระทรวงนั้นต้องเป็นที่ราชพัสดุเสียก่อน โดยที่ผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศซึ่งแจ้งว่าที่ดินอันเป็นที่ตั้งสถานเอกอัครราชทูต ณ สิงคโปร์ เป็นที่ดินซึ่งรัฐบาลซื้อไว้เป็นกรรมสิทธิ์จึงเป็นอสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ซึ่งตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุบัญญัติให้เป็นที่ราชพัสดุ ถ้ากฎหมายประสงค์จะให้ถือว่าทรัพย์สินของแผ่นดินอยู่นอกราชอาณาจักรไม่เป็นที่ราชพัสดุซึ่งอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุแล้ว ก็จะต้องบัญญัติยกเว้นไว้ดังเช่นที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔ วรรค (๑) และ (๒) หรือโดยเฉพาะ

<sup>๑</sup> มาตรา ๖ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า "คณะกรรมการที่ราชพัสดุ" ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธาน ปลัดกระทรวงการคลัง เป็นรองประธาน ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม อธิบดีกรมที่ดิน ผู้อำนวยการสำนักผังเมือง เป็นกรรมการ อธิบดีกรมธนารักษ์เป็นกรรมการและเลขานุการ และผู้อำนวยการกองรักษาที่หลวง กรมธนารักษ์เป็นกรรมการและผู้อำนวยการ

ในคณะกรรมการมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์ และวิธีการในการปกครองดูแลบำรุงรักษา ไร่และจัดหาประโยชน์ เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ

หลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด ให้ตราเป็นกฎกระทรวง

<sup>๒</sup> มาตรา ๑๒ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้และให้ผู้อำนวยการออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้



มาตรา ๔ วรรคสอง ที่กล่าวว่า "อสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและของ  
องค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ" การที่กฎหมายกำหนดให้อสังหาริมทรัพย์  
อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ซึ่งอยู่นอกราชอาณาจักร เป็นทรัพย์สินประเภทใดและวางวิธี  
การปกครองดูแลรักษาไว้ เป็นเรื่องภายในประเทศ หากใช่เป็นการใช้กฎหมายนอก  
ราชอาณาจักรแต่อย่างใดไม่

ตามที่ฝ่ายข้างมากอ้างว่า เมื่อพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฉบับบังคับแล้วได้มีกฎ  
กระทรวง (พ.ศ.๒๕๑๔) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย  
กฎกระทรวง ฉบับที่ ๓ (พ.ศ.๒๕๒๑) และกฎกระทรวงฉบับที่ ๔ (พ.ศ.๒๕๒๕) กำหนด  
หลักเกณฑ์และวิธีการสำหรับการขอใช้ การปกครองดูแล าคา ที่ราชพัสดุเฉพาะที่ตั้งอยู่  
ในกรุงเทพมหานครและจังหวัดอื่นไว้ โดยมีใ้กล่าวถึงที่ดินของรัฐที่ตั้งอยู่ในต่างประเทศ  
แต่อย่างใด นั้น คงใ้กล่าวแล้วข้างต้นว่าการพิจารณาว่าที่ดินใดเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่นั้น  
คงพิจารณาจากพระราชบัญญัติไม่ใ้จากกฎกระทรวง การที่กฎกระทรวงมิได้ระบุถึงอสัง-  
หาริมทรัพย์ของแผ่นดินนอกราชอาณาจักรจะเป็นเพราะหลงลืมนึกไม่ถึง หรือจะเป็นเพราะ  
เหตุผลพร้อมอื่นใดก็ตาม แต่ก็ไม่เป็นเหตุใ้จะอ้างกฎกระทรวงไปสมอ้างกฎหมายที่บัญญัติ  
ไว้จักแจ้งแล้วใ้ ข้อสำคัญใ้จะต้องระลึกถึงก็คือ พระราชบัญญัติออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติส่วน  
กฎกระทรวงออกโดยฝ่ายบริหารในภายหลัง การใ้จะอ้างว่าเมื่อกฎกระทรวงมีใ้กล่าว  
ถึงทรัพย์สินของแผ่นดินนอกราชอาณาจักร (ซึ่งอาจจะนึกไม่ถึง หลงลืม หรือบกพร่อง)  
จึงเป็นเจตนารมณ์ของกฎหมาย (คือฝ่ายนิติบัญญัติ) ที่จะไม่ใ้ครอบคลุมถึงด้วย น่าจะ  
ไม่ถูกต้อง

หมายเหตุ.- เหตุผลในการประกาศใ้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจาก  
ปัจจุบันนี้ไม่มีกฎหมายว่าด้วยการปกครองดูแลรักษาที่ราชพัสดุใ้เป็นไปโดยมีระเบียบและ  
หลักเกณฑ์ที่แน่นอน ทำให้เกิดปัญหายุ่งยากในทางปฏิบัติหลายประการ สมควรใ้มีกฎหมาย  
ว่าด้วยการจัดระเบียบที่ราชพัสดุนั้นโดยเฉพาะ โดยใ้กระทรวงการคลังมีอำนาจหน้าที่  
เกี่ยวกับกรณี เพื่อการประหยัดและจัดใ้หน่วยงานเข้าและข้อนกัน จึงจำเป็นต้องตรา  
พระราชบัญญัตินี้ขึ้น

การที่พระราชบัญญัติที่ราชทัณฑ์ได้บัญญัติถึงวิธีการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชทัณฑ์ โดยพระราชบัญญัติ ๓๐๓ ตามมาตรา ๔ และให้ถอนสภาพหรือถอนการหวงห้ามโดยพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๕ ซึ่งฝ่ายข้างมากเห็นว่าเป็นการไขกฎหมายบังคับนอกพระราชอำนาจจึงไม่อาจกระทำได้นั้น เห็นว่าบทบัญญัติดังกล่าวเป็นเพียงแบบพิธีภายในประเทศ เช่น เมื่อรัฐบาลต้องการขาย แลกเปลี่ยน หรือยกให้ซึ่งที่ราชทัณฑ์ (เฉพาะที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช่เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ) แก่ผู้ใดเมื่อไม่เป็นการก้องห้ามตามกฎหมายของประเทศที่ที่ราชทัณฑ์นั้นตั้งอยู่ ก็ตราเป็นพระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ใหญ่ขึ้น ส่วนกระบวนการโอนกรรมสิทธิ์จะทำอย่างไรก็ต้องปฏิบัติตามกฎหมายของประเทศนั้น ๆ หากใช่เป็นการนำพระราชบัญญัติที่ราชทัณฑ์ไปใช้บังคับนอกพระราชอำนาจไม่ การถอนสภาพหรือถอนการหวงห้ามก็มีนัยท่านเอง เดียวกันเป็นแต่ของตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

โดยเหตุผลดังกล่าวมาแล้ว จึงมีความเห็นว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่อยู่ในต่างประเทศเป็นที่ราชทัณฑ์อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติที่ราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ กวย

โดยที่ความเห็นของคณะกรรมการร่างกฎหมายในคณะที่ ๔ แยกต่างกันในสาระสำคัญ แต่กรรมการร่างกฎหมายมิได้ขอให้มีการประชุมใหญ่ความข้อ ๑๓ (๒) <sup>๑</sup> แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมคณะกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒ เลขานุการ

<sup>๑</sup> ข้อ ๑๓ เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกาต้องจัดให้มีการประชุมใหญ่ กรรมการร่างกฎหมายในกรณีดังต่อไปนี้

๓๐๓ ๓๐๓

(๒) เมื่อคณะกรรมการร่างกฎหมายคณะใดคณะหนึ่งเห็นว่า มีปัญหาสำคัญที่ควรวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่

คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงอาศัยอำนาจตามข้อ ๑๔ (๓) <sup>๑</sup> แห่งระเบียบดังกล่าว จัดให้มีการประชุมใหญ่คณะกรรมการร่างกฎหมายเพื่อพิจารณาปัญหาดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวประกอบกับฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศ (สำนักงานปลัดกระทรวง และกรมสนธิสัญญาและกฎหมาย) และผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) แล้วมีความเห็นว่า ในส่วนที่เกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์นี้ โดยที่หลักกฎหมายระหว่างประเทศ มีอยู่ว่าอสังหาริมทรัพย์ที่ตั้งอยู่ที่ใด ย่อมต้องใช้กฎหมายแห่งประเทศที่อสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่บังคับ ดังนั้น ความที่มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ บัญญัติว่า "ที่ราชพัสดุหมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด ฯลฯ" คำว่า "อสังหาริมทรัพย์" ในมาตรา ๔ นี้ จึงหมายความว่าอสังหาริมทรัพย์ที่ตั้งอยู่ในราชอาณาจักรเท่านั้น นอกจากนั้นบทบัญญัติต่าง ๆ ในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุที่เกี่ยวกับวิธีการปฏิบัติต่อที่ราชพัสดุ เช่น ในมาตรา ๔ อันเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุนั้นก็แสดงให้เห็นว่าพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุไม่ใช่ว่าบังคับแก่ที่ดินของรัฐบาลที่อยู่ในต่างประเทศ เพราะกฎหมายซึ่งบัญญัติให้โอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุนั้นไม่อาจบังคับนอกราชอาณาจักรได้

โดยเหตุผลดังกล่าวมาแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) จึงมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ ไม่ใช่ว่าบังคับแก่ที่ดินของรัฐบาลที่อยู่ในต่างประเทศ <sup>๒</sup>

<sup>๑</sup> ข้อ ๑๔ เฉพาะการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจพิจารณาจัดให้มีการประชุมใหญ่ กรรมการร่างกฎหมายได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

๑. ๒. ๓.

(๓) ความเห็นของคณะกรรมการร่างกฎหมายในคณะแตกต่างกันในสาระสำคัญ แต่กรรมการร่างกฎหมายมิได้ขอให้มีการประชุมใหญ่ตามข้อ ๑๓ (๒)

<sup>๒</sup> คู่กรณีสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ปัญหาอสังหาริมทรัพย์เกี่ยวกับพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ (พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ จะบังคับกับที่ดินของรัฐบาลในต่างประเทศหรือไม่) เดือนธันวาคม ๒๕๒๖



อนึ่ง หลังจากที่คณะกรรมการกฤษฎีกา โดยที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้วินิจฉัยให้ความเห็นเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวว่า พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุไม่ใช่มังคัมแก่ที่ดินของรัฐบาลในต่างประเทศไปแล้วนั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้หาความเห็นในเรื่องนี้ว่า แม้ความเห็นของที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายจะสามารถแก้ไขข้อขัดข้องในการดำเนินการของกระทรวงการต่างประเทศเกี่ยวกับที่ดินสถานทูตสิ่งศไปรโนครั้งนี้ไปได้ แต่แนวความเห็นของที่ประชุมใหญ่ทำให้เกิด "ช่องว่าง" ในกฎหมายและอาจเป็นปัญหาในอนาคตได้ ฉะนั้น เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา จึงใคร่ขอให้ออกสังเกตโดยสรุปเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาในอนาคตไว้ ดังต่อไปนี้ \*

๑. คณะกรรมการกฤษฎีกา โดยคะแนนเสียง ๒๒ ต่อ ๑๐ มีความเห็นว่า พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ ไม่ใช่มังคัมแก่ที่ดินของรัฐที่อยู่ในต่างประเทศ ด้วยเหตุผล ๒ ประการ คือ

๑.๑ มีหลักกฎหมายระหว่างประเทศอยู่ว่า อสังหาริมทรัพย์ตั้งอยู่ ณ ที่ใด ย่อมต้องใช้กฎหมายแห่งประเทศที่อสังหาริมทรัพย์ตั้งอยู่บังคับ ดังนั้น คำว่า "อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด" ในคำนิยามว่า "ที่ราชพัสดุ" ความมาตรา ๔ จึงหมายถึงอสังหาริมทรัพย์ที่ตั้งอยู่ในราชอาณาจักรเท่านั้น และ

๑.๒ บทบัญญัติมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ ที่ได้กำหนดให้การโอนที่ราชพัสดุต้องกระทำโดยตรงเป็นพระราชบัญญัตินั้น ก็แสดงให้เห็นว่ากฎหมายที่บัญญัติให้โอนที่ราชพัสดุไม่อาจใช้บังคับนอกราชอาณาจักรไทยได้

๒. เหตุผลของคณะกรรมการกฤษฎีกายังมีน้ำหนักน้อยกว่าที่ควร และมีจุดอ่อนอยู่หลายประการ ดังนี้ คือ

๒.๑ หลักกฎหมายระหว่างประเทศ (หลักกฎหมายที่อสังหาริมทรัพย์ตั้งอยู่บังคับ) ดังกล่าวเป็นเพียงหลักกฎหมายทางกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคลที่ประเทศต่าง ๆ ยอมรับโดยทั่วไปเท่านั้น แต่ปัญหาว่าประเทศไทยโดยยอมรับหลักนี้เพียงใด มิได้ให้อรรถาธิบายไว้ด้วย การยอมรับหลักกฎหมายดังกล่าวอาจกระทำได้หลายทาง เช่น การยอมรับโดยบทบัญญัติของกฎหมายภายในนั้นเอง หรือโดยการเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญา

\* หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาควมมากที่ สร ๐๕๐๑/๑๕๑๓ ลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๒๖

ระหว่างประเทศ หรือยอมรับโดยอาศัยแนวคำพิพากษาของศาล ดังนั้น การที่จะถือว่าผู้  
ตราพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุมีเจตนาจะให้ที่ดินของรัฐในต่างประเทศ อยู่นอกขอบเขตของ  
พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ จึงต้องให้บรรดาขีมาขยคววากฎหมายมีเจตนารมณ์ที่จะยอมรับ  
หลักกฎหมายนั้นด้วยเหตุผลอย่างไร

๒.๒ การที่คณะกรรมการกฤษฎีกาอ้างเหตุผลจากบทบัญญัติมาตรา ๘ ว่า  
การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน  
โดยเฉพาะต้องกระทำโดยการตราเป็นพระราชบัญญัตินั้นก็แสดงให้เห็นว่าพระราชบัญญัติไม่  
สามารถไข้บังคับที่ดินของรัฐที่อยู่ในต่างประเทศได้นั้นก็ยังมีน้ำหนักไม่พอ และเหตุผลไม่สอดคล้อง  
ของกัน ทั้งนี้ เพราะวาทฤษฎีดินของแผ่นดินจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่  
ยอมเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ และถ้าใช้หลักกฎหมายที่  
อ้างห้ามทรัพย์สินตั้งอยู่บังคับด้วยแล้วก็ยอมหมายความว่า ที่ดินของรัฐที่อยู่ในต่างประเทศไม่  
เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินด้วย การโอนกรรมสิทธิ์จึงไม่ต้องกระทำโดยการตราเป็นพระราช  
บัญญัติตามมาตรา ๘ ของพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ

๒.๓ นอกจากนั้นผลของการที่ความของคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งมีความเห็น  
ว่าพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ ไม่ไ้บังคับแก่ที่ดินของรัฐที่อยู่ในต่างประเทศ ยังทำให้เกิดช่อง  
ว่างในกฎหมายขึ้น ทำให้ที่ดินของรัฐที่อยู่ในต่างประเทศไม่อยู่ภายใต้ระบบกฎหมายใด แม้  
แต่การขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ และถึงจะหาเหตุผลมาอธิบายได้ยวคววว่า เพราะเหตุใดกฎหมาย  
ว่าด้วยที่ราชพัสดุ ซึ่งมีเจตนาที่จะวางระบบการจัดการอสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของ  
แผ่นดินทุกชนิด จักยกเว้นไม่บังคับที่ดินของรัฐที่อยู่ในต่างประเทศไม่ให้อยู่ภายใต้บังคับของ  
กฎหมายนี้ด้วย ทั้งนี้ แม้วว่าข้อเท็จจริงจะปรากฏแน่ชัดว่าในขณะที่ตรากฎหมายนั้นมิได้มีการ  
พิจารณา หรือกล่าวถึงอสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่อยู่นอกราชอาณาจักรก็ตาม  
แนวการตีความดังกล่าวยังยึดหรือไม่ตรงกับแนวความคิดเกี่ยวกับภารกิจอำนาจของรัฐอีกด้วย  
จึงแนวความคิดมีถือว่า รัฐยอมมีอำนาจตรากฎหมายไ้บังคับบุคคลในสัญชาติและทรัพย์สินของ  
บุคคลในสัญชาติได้เสมอ และในการบังคับการตามกฎหมาย ศาลและเจ้าหน้าที่ของประเทศนั้น  
จะถือปฏิบัติอย่างไร ตัวอย่างที่อาจเห็นได้คือ ปัญหาเรื่องภาษีซ้อน ระเบียบวิธีของข้าราชการ  
ไทยที่ปฏิบัติราชการในต่างประเทศ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยกการพัสดุซึ่งยังไ้บังคับ  
ไ้ถึงการปฏิบัติราชการของสถานทูตไทยในต่างประเทศ เป็นต้น

๒.๔ แนวการตีความที่ลึกลับที่สุดน่าจะอยู่ในแนวทางว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔ และอยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ และคำว่า "ทรัพย์สินของแผ่นดิน" แตกต่างกับคำว่า "สาธารณสมบัติของแผ่นดิน" ทรัพย์สินของแผ่นดินอาจจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ก็ได้ และจะอยู่ในหรือนอกราชอาณาจักรก็ได้

ในปัญหาว่าที่ดินสถานเอกอัครราชทูตไทยตั้งอยู่ในต่างประเทศจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือไม่ เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า มีเหตุผลที่จะตีความได้ว่าที่ดินดังกล่าวไม่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพราะถ้อยคำในมาตรา ๑๓๐๔ ใ้บัญญัติไว้ว่า "สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ . . . เช่นที่ดินรกร้างว่างเปล่า ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน . . ." ซึ่งจะเห็นได้ชัดว่า คำว่า "ที่ดินรกร้างว่างเปล่า" นั้นหมายถึงที่ดินรกร้างว่างเปล่าของประเทศไทยเท่านั้น ส่วนที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่อยู่ในต่างประเทศย่อมเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยที่ดินของประเทศนั้น ๆ ดังนั้น ในส่วนที่เกี่ยวกับที่ดินจึงเข้าใจได้ว่า มาตรา ๑๓๐๔ ใ้มีเจตนาจะจำกัดว่าเฉพาะที่ดินที่อยู่ในประเทศไทยเท่านั้นที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยมาตรา ๑๓๐๔ ใ้ยอมรับหลักกฎหมายที่อสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่บังคับ และดังนั้นที่ดินสถานเอกอัครราชทูตไทยที่อยู่ในต่างประเทศ จึงเป็นเพียงทรัพย์สินของแผ่นดิน เพราะที่ดินดังกล่าวเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ

สำหรับผู้เขียนนั้น เห็นด้วยกับความเห็นของท่าน เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าว เพราะถือว่าสถานทูตในต่างประเทศย่อมเป็นอสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน และในการพิจารณาว่าทรัพย์สินใดเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่นั้นน่าจะต้องพิจารณาตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ มีไข้อยู่หลักเกณฑ์ตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ คงมีแต่เพียงปัญหาว่าสถานทูตซึ่งเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่ตั้งอยู่ในต่างประเทศเหล่านี้ เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินประเภทใด ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า อสังหาริมทรัพย์ของรัฐในต่างประเทศย่อมตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ ด้วย



### ๓.๔.๑ ที่ดินของรัฐที่ได้มาตามกฎหมายพิเศษบางประเภท

ที่ดินที่รัฐใช้ในกิจการบริการสาธารณะตามหลักกฎหมายปกครอง เพื่อสนองความต้องการของประชาชนในค่านต่าง ๆ นั้นมีหลายประเภท ที่ดินของรัฐที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ตามความในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ย่อมถือเป็นที่ราชพัสดุ ตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ เว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้นตามพระราชบัญญัตินี้ หรือบทบัญญัติกฎหมายอื่นอันเกี่ยวกับทรัพย์สินของแผ่นดิน หรือมีพระบรมราชโองการให้ทางกระทรวงนครบาลที่ดินแปลงหนึ่งแปลงใดเฉพาะราย ในลักษณะของการให้มิใช่เป็นพิเศษ เป็นต้น แต่บางครั้งก็มีปัญหาในที่ดินบางแปลงว่าเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ เช่นที่ดินที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยครอบครอง

#### ที่ดินที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยครอบครองใช้ประโยชน์

ตามที่ได้มีข่าวปรากฏในหนังสือพิมพ์รายวันและนิตยสารหลายฉบับ ระหว่างเดือนกุมภาพันธ์ ถึงเดือนเมษายน ๒๕๒๑ ในทำนองว่าเกิดปัญหาโต้แย้งระหว่างกรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง กับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เรื่องการดูแลปกครองและจัดหาประโยชน์ในที่ดิน ซึ่งอยู่ในความครอบครองของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เช่น กล่าวว่า "จุฬาคืนลูกตัวค่านคลังมีคดีนิตยสาร" <sup>๑</sup> "ศึกพิพาทที่ดินของจุฬา : ผลประโยชน์เหนือความถูกต้อง" <sup>๒</sup> "ศึกแผ่นดินทองจุฬา-ธนารักษ์" <sup>๓</sup> และ "ที่ดินราชพัสดุกับจุฬาผลประโยชน์เหนือกฎหมาย" <sup>๔</sup> และอื่น ๆ อีก โดยกรมธนารักษ์แถลงว่าที่ดินที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยครอบครองและนำไปจัดหาประโยชน์ เป็นที่ราชพัสดุจึงต้องตกอยู่ในภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ และกฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ ทุกประการ กล่าวคือ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยจะต้องสำรวจรายการที่ดินและสิ่งปลูกสร้างซึ่งเป็นที่ราชพัสดุ ขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุ และส่งมอบหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินต่อกรมธนารักษ์ ทั้งในการจัดหาผลประโยชน์ก็เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมธนารักษ์ การที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยจัดหาประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบ เว้นแต่จะได้รับขออนุญาตจากกรมธนารักษ์ และนอกจากนั้นเงินที่ได้จากการจัดหาประโยชน์ในที่ดิน

<sup>๑</sup> หนังสือพิมพ์มติชน ฉบับวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๑ หน้า ๑ และ ๘

<sup>๒</sup> หนังสือมติชนสุดสัปดาห์ ฉบับวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๑ หน้าปกและหน้า ๘-๑๐

<sup>๓</sup> หนังสือพิมพ์ Economic & Political Daily ฉบับวันที่ ๑๕ เมษายน ๒๕๒๑

<sup>๔</sup> หนังสือข่าวรัฐสภาวิจารณ์ ฉบับวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๒๑ หน้าปกและหน้า ๘-๘

ราชทัณฑ์ จะคงส่งเป็นรายไคของแผ่นดิน เว้นแต่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยจะไคขอทำความ  
ตกลงกับกระทรวงการคลัง ตามมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.  
๒๕๑๒

ที่ดินที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยครอบครองใ้ประโยชน์อยู่ในปัจจุบันนี้ แรกเริ่มนั้น  
ปรากฏว่าเมื่อพ.ศ.๒๔๕๓ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๖ ได้โปรด  
เกล้าฯ ให้ตั้งโรงเรียนมหาดเล็กเป็น "โรงเรียนข้าราชการพลเรือนของพระบาทสมเด็จพระ  
พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว" และมีพระบรมราชานุญาตให้เป็นที่ดินของพระคลังข้างที่  
ตำบลปทุมวัน เนื้อที่ประมาณ ๑,๓๐๕ ไร่ พร้อมวังกลางทุ่ง เป็นโรงเรียน โดยให้เช่าจาก  
พระคลังข้างที่ ครั้นในปี พ.ศ.๒๔๕๔ รัชกาลที่ ๖ ทรงประกาศประดิษฐานโรงเรียน  
ข้าราชการพลเรือนของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวขึ้นเป็นจุฬาลงกรณ์มหา-  
วิทยาลัย และให้โอนไปตั้งอยู่ในกระทรวงธรรมการ ต่อมาในปี พ.ศ.๒๔๖๐ ทรงโปรดเกล้าฯ  
ให้ตั้งกรมมหาวิทยาลัยขึ้นในกระทรวงธรรมการ และให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยอยู่ในสังกัด  
กรมนี้ แล้วจึงได้มีพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ.๒๔๗๓ ให้จุฬาลงกรณ์มหา-  
วิทยาลัย เป็นนิติบุคคลอยู่ในความควบคุมของสภามหาวิทยาลัย

ภายหลังเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองในปี พ.ศ.๒๔๗๕ และได้ประกาศใช้  
พระราชบัญญัติจักระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ.๒๔๗๕ จึงมีผลให้ที่พระคลังข้างที่  
ซึ่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเช่าเพื่อประโยชน์ในการศึกษาถึงกล่าวตกมาเป็นทรัพย์สินส่วน  
พระมหากษัตริย์ตามพระราชบัญญัตินี้ และต่อมาในปี พ.ศ.๒๔๘๒ ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ  
ให้ตราพระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินอันเป็นทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ตำบลปทุมวัน  
อำเภอปทุมวัน จังหวัดพระนคร ให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ.๒๔๘๓ โดยใ้กล่าวไว้  
ในคำปรารภแห่งพระราชบัญญัตินี้ว่า

โดยที่สภามหาวิทยาลัยเห็นว่า สมควรโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินอันเป็นทรัพย์สินส่วนพระ  
มหากษัตริย์ ตำบลปทุมวัน อำเภอปทุมวัน จังหวัดพระนคร ให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
เพื่อเป็นสถานศึกษาและค้นคว้าในศาสตร์ต่าง ๆ และเพื่อจะส่งเสริมวิชาชั้นสูงและทำนุ

บำรุงวัฒนธรรมแห่งชาติสืบไป

จึงมีพระบรมราชโองการให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของ  
สภาผู้แทนราษฎร ดังต่อไปนี้

มาตรา ๓ ให้โอนกรรมสิทธิ์ที่ดินอันเป็นทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ตำบลปทุมวัน  
อำเภอปทุมวัน จังหวัดพระนคร ๓ แปลง คือ แปลงที่ ๑ ทิศเหนือจกถนนพระรามที่ ๑  
ทิศใต้จกถนนพระรามที่ ๔ ทิศตะวันออกจกคลองอรชร ทิศตะวันตกจกถนนพญาไท แปลงที่ ๒  
ทิศเหนือจกถนนพระรามที่ ๑ ทิศใต้จกถนนพระรามที่ ๔ ทิศตะวันออกจกถนนพญาไท ทิศตะวันตก  
จกถนนพระรามที่ ๒ แปลงที่ ๓ ทิศเหนือจกถนนพระรามที่ ๑ ทิศใต้จกถนนพระรามที่ ๔  
ทิศตะวันออกจกถนนพระรามที่ ๒ ทิศตะวันตกจกคลองสวนหลวง รวมเนื้อที่ประมาณ ๑๑๙๖ ไร่  
๓๒ ตารางวา ปรากฏตามแนวเขตตามแผนที่ท้ายพระราชบัญญัตินี้ ให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จึงมีญัตติว่าที่ดินที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นสถาบันการศึกษาเก่าแก่แห่ง  
หนึ่ง รับโอนมาตามพระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินอันเป็นทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์  
พ.ศ. ๒๔๕๒ ดังกล่าว โดยส่วนหนึ่งได้ใช้ปลูกสร้างเป็นสถานที่ศึกษาของมหาวิทยาลัยและ  
สถานศึกษาอื่น และบางส่วนก็นำไปจัดหาประโยชน์นำรายได้ไปบำรุงการศึกษาของ  
มหาวิทยาลัย เป็นที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุหรือไม่

กรมชำนานาภิบาล กระทรวงการคลัง เห็นว่าจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นส่วนราชการ  
ของรัฐในสังกัดกระทรวง ทบวง กรมของรัฐบาล กล่าวคือ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเดิม  
เป็นส่วนราชการในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ตามพระราชบัญญัติจักระเบียบราชการสำนัก  
นายกรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๔๐๕ และในปี ๒๔๑๕ ได้มีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๑๖ ให้จุฬาลงกรณ์  
มหาวิทยาลัยเป็นส่วนราชการในสังกัดทบวงมหาวิทยาลัยของรัฐ แต่ยังคงอยู่ในสำนักนายกร  
รัฐมนตรี จนต่อมาในปัจจุบันได้เปลี่ยนมาเป็นทบวงมหาวิทยาลัยมีฐานะเทียบเท่ากระทรวง  
ในรัฐบาล ดังนั้น บรรดาอสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ซึ่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
ไ้เคยมา แยกอนพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๔๑๔ ไซ้บังคับก็ตาม ย่อมเป็นที่ราชพัสดุ  
ตามความในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๔๑๔ และตกเป็นกรรมสิทธิ์ของ  
กระทรวงการคลัง ตามมาตรา ๕ และมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๔๑๔

สำหรับผู้เขียนเองเห็นว่า ญัตตินี้มีความสำคัญมาก ซึ่งในการพิจารณาปัญหาควรจะ  
คงทำความเข้าใจในเบื้องต้นก่อนว่า คำว่าที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๔๑๔



มีความหมายเพียงใด ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงวิวัฒนาการของกฎหมายที่ราชพัสดุซึ่งผู้เขียนได้กล่าวไว้ในบทที่ ๑ แล้วว่า ทรัพย์สินของแผ่นดินหรือที่หลวงนั้น ได้มีการจัดระบบโดยจำแนกออกเป็นสัดส่วนอย่างชัดเจนตามลำดับ จากเดิมที่เคยถือว่าพระมหากษัตริย์ทรงเป็นเจ้าของในที่ดินทั้งหมดแต่พระองค์เดียว จนไม่อาจจำแนกได้ว่าทรัพย์สินใดมีไว้เพื่อใช้จ่ายในราชการทั่วไป และทรัพย์สินใดมีไว้เพื่อใช้จ่ายในราชการส่วนพระองค์โดยเฉพาะ ครั้นเมื่อมีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ของกระทรวงต่าง ๆ ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยตราเป็นพระราชบัญญัติพระธรรมนูญว่าที่ราชการในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ รศ. ๑๐๘ (พ.ศ. ๒๔๓๓) และได้จัดตั้ง "กรมพระคลังข้างที่" ให้มีอำนาจหน้าที่จัดการดูแลทรัพย์สินที่มีไว้เพื่อใช้จ่ายในราชการส่วนพระองค์โดยเฉพาะ และในขณะเดียวกันก็ได้จัดตั้ง "กรมราชพัสดุ" ให้มีอำนาจหน้าที่จัดการดูแลทรัพย์สินที่มีไว้ใช้จ่ายในราชการแผ่นดินทั่วไป โดยเฉพาะ "ที่ดินของหลวง" และครั้นถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ก็ทรงมีพระบรมราชโองการให้รวบรวมที่ดินของหลวงในกระทรวงต่าง ๆ มาขึ้นทะเบียนไว้ที่กระทรวงพระคลังมหาสมบัติเสียแต่เพียงที่เดียว ซึ่งที่ดินของหลวงซึ่งที่กล่าวไว้ในพระบรมราชโองการก็คือแนวทางการจัดระบบทรัพย์สินของแผ่นดินที่เรียกว่าที่ราชพัสดุในปัจจุบันนี้เอง ครั้นต่อมาเมื่อมีพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. ๒๔๙๙ ขึ้น ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เหล่านี้ก็ได้แยกโอนไปอยู่ในสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ นอกนั้นก็คงอยู่ในความดูแลของสำนักงานพระคลังข้างที่ ดังนั้น ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ซึ่งเดิมอยู่ในความดูแลของกรมพระคลังข้างที่ จึงไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งพระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวที่จะต้องนำไปขึ้นทะเบียนที่ดินราชพัสดุของกระทรวงการคลัง ดังนั้นที่ดินที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยครอบครองใช้ประโยชน์อยู่ขณะนั้น โดยเป็นที่พระคลังข้างที่และเป็นทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ในเวลาต่อมา จึงอยู่นอกระบบการจัดทรัพย์สินของแผ่นดินที่เรียกว่าที่ราชพัสดุ

ครั้นต่อมาเมื่อมีพระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินอันเป็นทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ตำบลปทุมวัน จังหวัดพระนคร ให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๔๕๒ โดยที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย และเป็นส่วนราชการในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีและทบวงมหาวิทยาลัยตามลำดับจึงทำให้เกิดเป็นปัญหาว่าที่ดินที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งเป็นส่วนราชการ ครอบครองและใช้ประโยชน์อยู่ ตกเป็นที่ราชพัสดุโดยบทบังคับในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๔๑๔ หรือไม่

มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๔๑๔ บัญญัติว่า

"ที่ราชพัสดุ" หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์ของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดินดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามประมวลกฎหมายที่ดิน

(๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองไซหรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองไซรวมกันเป็นต้นว่า ที่ชายคลอง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคล และขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

คำจำกัดความหมาย "ที่ราชพัสดุ" ตามบทบัญญัติในมาตรา ๔ ข้างต้น สรุปได้ว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด ย่อมตกเป็นที่ราชพัสดุทั้งสิ้น เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓๐๔ (๑) และ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่น ไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัตินี้ ดังนั้น หากแปลความในบทบัญญัตินี้ตามตัวอักษร โดยเคร่งครัดที่ดินที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยครอบครองและถือกรรมสิทธิ์ ย่อมตกเป็น "ที่ราชพัสดุ" ตามพระราชบัญญัตินี้ เพราะจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นส่วนราชการของรัฐตามระเบียบราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งสังกัดทบวงมหาวิทยาลัย ที่ดินที่จุฬาลงกรณ์ครอบครองและถือกรรมสิทธิ์ จึง เป็นอสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ในประเภทที่ดินที่มีไร้ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ว่าง หรือที่สำหรับพลเมืองไซหรือสงวนไว้ เพื่อประโยชน์ของพลเมืองไซรวมกัน ตามบทบัญญัติยกเว้นแห่งมาตรานี้

แต่อย่างไรก็ตาม การวินิจฉัยว่าทรัพย์สินของแผ่นดินที่องค์การของรัฐครอบครองหรือถือกรรมสิทธิ์อยู่ โทษไม่ต้องควยชวยยกเว้นตามมาตรา ๔ วรรคต้น และวรรคหลัง เป็นที่ราชพัสดุและตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้หรือไม่นั้น จะอาศัยความในค้ำบทมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัตินี้แต่เพียงลำพังหาได้ไม่ คงจะต้องพิจารณาดังเหตุผลอย่างอื่นประกอบด้วย เช่น การดูเจตนารมณ์ในการออกกฎหมาย โดยอาจดูได้จากคำปรารภหรือเหตุผลท้ายพระราชบัญญัตินั้น หรือจากการวิเคราะห์ความในมาตราอื่น ๆ ในพระราชบัญญัตินี้ว่าประกอบหรืออาศัยบทยกเว้นที่ปรากฏในบทกฎหมายอื่น เป็นต้น

เจตนารมณ์ของการออกพระราชบัญญัติพระราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ ตามที่ปรากฏใน  
 เหตุผลท้ายพระราชบัญญัติมีว่า "เนื่องจากปัจจุบันนี้ไม่มีกฎหมายว่าด้วยการปกครองดูแล  
 รักรักษาที่ราชพัสดุให้เป็นไปโดยมีระเบียบและหลักเกณฑ์แน่นอน ทำให้เกิดปัญหายุ่งยากใน  
 ทางปฏิบัติหลายประการ สมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบที่ราชพัสดุนั้นโดยเฉพาะ  
 โดยให้กระทรวงการคลังมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการนี้ เพื่อเป็นการประหยัด และจัดปัญหา  
 งานซ้ำและซ้อนกัน" แสดงให้เห็นว่าในขณะที่ขอออกพระราชบัญญัติมีปัญหาการโต้แย้งสิทธิ  
 และอำนาจหน้าที่การปกครองดูแลและจัดประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ที่ส่วนราชการถือครอง  
 อยู่ ขาดระเบียบและหลักเกณฑ์ และกระทรวงการคลังไม่อาจใช้อำนาจบังคับให้เป็นไปตาม  
 พระบรมราชโองการอันเกี่ยวกับที่ดินราชพัสดุได้ ส่วนราชการที่ครอบครองที่หลวงต่างดูแล  
 และจัดประโยชน์ในที่หลวงโดยพลการ ทำให้ขาดเอกภาพในการบริหารงานเกี่ยวกับที่หลวง  
 จึงมีความจำเป็นที่จะต้องจัดให้มีกฎหมายมาควบคุมการบริหารงานที่หลวงเหล่านั้น ดังนั้น  
 พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงไม่มีผลกระทบบ้างที่ที่ดินที่ส่วนราชการครอบครองเพื่อใช้ประโยชน์ราชการ  
 แขนงอื่นโดยมีบทบัญญัติกฎหมายคุ้มครองเป็นพิเศษอยู่ก่อนประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ หรือ  
 ที่ดินที่ส่วนราชการทำการปกครองอยู่โดยอาศัยอำนาจในพระบรมราชโองการของพระมหา-  
 ษัตรียที่พระราชประสงค์จะมอบที่ดินให้แก่กระทรวงบางกระทรวงครอบครองเฉพาะแบ่ง  
 หนึ่งแปลงใดเป็นการ เฉพาะรายในลักษณะของการให้ยืมใช้หรือในลักษณะพิเศษเพื่อเป็น  
 พระบรมราชานุสรณ์ของพระมหากษัตริย์ราชพระองค์ก่อน ซึ่งความปกติแต่เดิมไม่จัดอยู่ใน  
 ประเภทที่ดินหลวงที่จะต้องนำขึ้นทะเบียนเป็นที่ดินราชพัสดุตามพระบรมราชโองการ

ที่ดินที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยถือกรรมสิทธิ์คามฉันทขณะนั้นเดิมเป็นที่ดินทรัพย์สิน  
 ส่วนพระมหากษัตริย์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยรับโอนมาโดยอาศัย พระราชบัญญัติโอน  
 กรรมสิทธิ์ที่ดินอันเป็นทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ราชฯ พ.ศ. ๒๔๘๒ โดยปรากฏคำว่า  
 ประกาศเจตนารมณ์ในการขอออกพระราชบัญญัติของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง  
 ในขณะนั้นว่า "รัฐบาลขอเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ โดยมีหลักการ โอนกรรมสิทธิ์ที่ดินอันเป็น  
 ทรัพย์สินของพระมหากษัตริย์ ตำบลปทุมวัน อำเภอปทุมวัน จังหวัดพระนคร รวมเนื้อที่



๑,๑๔๖ ไร่ ๓๒ ตารางวา ให้แก่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เขตชลประทานเนื่องจากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้เช่าทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์อันอยู่ในบัญชีเลี้ยงชีพบาทบริจาริกาในรัชกาลที่ ๕ และจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยมีความประสงค์ที่จะได้ที่ดินแปลงนี้ไว้เป็นกรรมสิทธิ์เพื่อจัดหาประโยชน์บำรุงมหาวิทยาลัย การโอนที่ดินอันเป็นทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ซึ่งได้มีพระราชกฤษฎีกาของรัชกาลที่ ๕ กำหนดให้ที่ดินนี้เป็นที่ดินอยู่ในบัญชีเลี้ยงชีพบาทบริจาริกาจะกระทำได้อีกโดยพระราชบัญญัติ จึงขอเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ เพื่อประโยชน์แห่งการอุดมศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และในที่สุดปรากฏในคำปรารภแห่งพระราชบัญญัติว่า "สภามหาวิทยาลัยขอเสนอ สมควรโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินอันเป็นทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ตำบลปทุมวัน อำเภอปทุมวัน จังหวัดพระนคร ให้จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เพื่อเป็นสถานศึกษาและคนควาในศาสตร์ต่าง ๆ และเพื่อจะส่งเสริมวิชาชีพชั้นสูงและทำนุบำรุงวัฒนธรรมแห่งชาติสืบไป" จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยจึงได้จัดการปกครองดูแลและดำเนินการในที่ที่ดินที่ได้รับโอนมา ตามเจตนารมณ์แห่งพระราชบัญญัตินี้โดยตลอด โดยได้นำที่ดินไปใช้ปลูกสร้างเป็นสถานศึกษา สนามกีฬา ฯลฯ และส่วนที่ยังไม่ได้ใช้ปลูกสร้างสถานศึกษาก็ได้นำไปจัดให้เช่าหารายได้บำรุงมหาวิทยาลัย ทั้งนี้โดยอาศัยพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยซึ่งให้อำนาจในการจัดทรัพย์สินของมหาวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยจึงได้จัดตั้งสำนักงานจัดการทรัพย์สินจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยขึ้น เพื่อดำเนินการจัดหาประโยชน์ในที่ที่ดินของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ดังนั้น จึงอาจถือได้ว่าที่ดินที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยถือกรรมสิทธิ์และครอบครองอยู่ขณะนี้ เป็นที่ดินที่มีกฎหมายกำหนดให้อำนาจปกครองดูแลและจัดการไว้เป็นระเบียบและมีหลักเกณฑ์แน่นอนอยู่แล้วก่อนวันประกาศใช้พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ ทั้งอาจกล่าวได้ว่า ที่ดินที่ที่ดินที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้มาตามพระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินอันเป็นทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ฯลฯ ดังกล่าว มีเจตนารมณ์โดยชัดแจ้งที่จะไม่ตกอยู่ในระบบการจัดทรัพย์สินที่เรียกว่า ที่หลวงซึ่งกระทรวงพระคลังฯ เป็นผู้ซื้อหรือหนังสือสำคัญปกครองตามระเบียบแห่งพระบรมราชโองการ ในประการที่อาจถือว่าเป็นพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวที่จะทรงให้ถือเป็นที่หลวงพิเศษที่ใช้เป็นสถานศึกษาแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และเพื่อเป็นพระบรมราชานุสรณ์แห่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

พระราชบิดา ที่พระองค์ทรงเป็นผู้ริเริ่มและทำนุบำรุงการศึกษาของประเทศไทย อีกทั้งในกาลต่อมาก็มิได้ปรากฏว่าได้มีการนำที่ดินแปลงนั้นขึ้นทะเบียนเป็นที่ดินราชพัสดุของกระทรวงการคลังแต่ประการใด ครบถ้วนขณะที่ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘

ความเห็นยืนยันในเหตุผลข้างต้น ที่ถือว่าที่ดินที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยครอบครองถือกรรมสิทธิ์ เป็นที่หลวงพิเศษที่ไม่จัดเข้าเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินอันจะถูกบังคับตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ นั้น ปรากฏให้เห็นได้จากการยอมรับของรัฐสภาที่โคตราชะราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยให้แก่สภาอากาศไทย พ.ศ.๒๕๒๓ ซึ่งเป็นระยะเวลาภายหลังจากได้ประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ แล้ว

สำหรับความในมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ ที่มีบัญญัติว่า "บรรดาที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรม โดมา . . . ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับให้โอนมาเป็นของกระทรวงการคลัง" นั้น ผู้เขียนเห็นว่า การวิเคราะห์ปัญหาโดยอาศัยความในบทบัญญัติมาตรานี้ น่าจะคงพิจารณาประกอบกับความในมาตรา ๕ ซึ่งเป็นบทบัญญัติคำจำกัดความหมายของที่ราชพัสดุและขอบเขตและมาตรา ๕ เรื่องกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุและการเข้าถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุโดยกระทรวงการคลัง ในพระราชบัญญัตินี้ด้วย การแปลความหมายตามตัวบทกฎหมายในมาตรา ๑๑ แต่โดยบทมาตราเดียวในทำนองว่าทรัพย์สินที่กระทรวง ทบวง กรม โดมาโดยประการต่าง ๆ ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้โอนมาเป็นของกระทรวงการคลังทั้งสิ้น ทั้งนี้จะไม่ครอบคลุมเหตุผลดังกล่าวในตอนต้น

ดังนั้น ควบคู่เหตุผลหลายประการเหล่านี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่าแม้ที่ดินที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยครอบครองและถือกรรมสิทธิ์อยู่นั้น หากตีความโดยเคร่งครัดตามถ้อยคำในมาตรา ๕ อาจเข้าลักษณะเป็นที่ราชพัสดุตามบทบัญญัติดังกล่าวก็ตาม แต่ที่ดินดังกล่าวก็ไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจบังคับของพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ ในประการที่จะทำการปกครองดูแลและจัดทวนผลประโยชน์ในที่ดินนั้นได้ แต่อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่าเพื่อป้องกันมิให้เกิดข้อโต้แย้งเป็นปัญหาทางกฎหมายและการบริหาร เกี่ยวกับที่ราชพัสดุในที่ดินที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยครอบครองและถือกรรมสิทธิ์ต่อไปอีก จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยควรจะได้ดำเนินการขอแก้ไขพระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่ดิน ฯลฯ หรือพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยให้เกิดความชัดเจน





หลักกฎหมายที่บังคับกับอสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน

กฎหมาย คือข้อบังคับความประพฤติของมนุษย์ที่รัฐบัญญัติไว้ แต่ความประพฤติของมนุษย์ที่แสดงออกหรือนิติสัมพันธ์มนุษย์มีต่อกัน ย่อมเป็นไปในฐานะต่าง ๆ เช่น บุคคลย่อมมีฐานะเป็นพลเมืองของประเทศ เป็นบิดาหรือหัวหน้าครอบครัว เป็นสามี เป็นภรรยา เป็นผู้เยาว์ เป็นข้าราชการพลเรือน เป็นพนักงาน ฯลฯ แต่ละฐานะต่างกัน บุคคลจะต้องเคารพต่อข้อบังคับแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ เป็นต้นว่า ต้องเสียภาษีอากร ต้องเลี้ยงดูครอบครัว ต้องอยู่ในระเบียบวินัยข้าราชการ ต้องใช้สิทธิในทรัพย์สินมิให้เป็นการเสียหายแก่บุคคลอื่น หรือหากดำเนินธุรกิจวัตถุประสงค์ก็จะต้องไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนด้วย

อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินก็เช่นเดียวกัน ย่อมต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายที่รัฐบัญญัติไว้ แต่โดยที่ในบางครั้ง ฐานะของรัฐที่มีต่อประชาชนอื่นเกี่ยวกับทรัพย์สินของรัฐจำเป็นที่จะต้องตั้งอยู่ในสภาพที่แตกต่างกันเป็นการเฉพาะเรื่องไป เช่น รัฐจำเป็นต้องมีกฎหมายออกมาบังคับคุ้มครองทรัพย์สินของรัฐเป็นพิเศษ ดังที่กล่าวกันว่า "ตกน้ำไม่ไหลตกไฟไม่ไหม้" เป็นต้น และบางครั้งรัฐโดยฝ่ายปกครอง ก็นำทรัพย์สินของรัฐมาผูกพันเป็นสัญญากับเอกชนในประการต่าง ๆ หรือโดยประเภททรัพย์สินของรัฐเอง มีฐานะซึ่งจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเช่นเดียวกับทรัพย์สินของเอกชน ดังนั้น จึงเป็นความจำเป็นที่จะต้องทำความเข้าใจในหลักกฎหมายที่จะนำมาใช้กับอสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินแต่ละประเภทให้ถ่องแท้ เพื่อจะได้นำไปปรับใช้กับหลักเกณฑ์ต่าง ๆ อันเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินของแผ่นดินได้อย่างถูกต้องและเป็นธรรมต่อไป

๔.๑ กฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชนกับฝ่ายปกครอง

รัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน เป็นผู้กำหนดนโยบายและวางแนวทางในการปกครองประเทศ แต่ฝ่ายที่จะปฏิบัติให้สำเร็จตามนโยบายและดำเนินงานเป็นประจำนั้น คือ ฝ่ายปกครอง ซึ่งมีหน้าที่และกำลังคนตลอดจนเครื่องมือ

ที่จะดำเนินการในรายละเอียดเป็นปกติประจำวัน โดยปฏิบัติงานต่าง ๆ เพื่อสนองความต้องการหรือประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน ซึ่งเรียกว่าบริการสาธารณะ (Public Service )

ฝ่ายปกครอง (Administration) หมายความว่า องค์การและเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งปวงซึ่งมีส่วนในการใช้อำนาจบริหาร หรืออำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ อันมีลักษณะเป็นราชการบริหาร ทั้งในราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น โดยในการใช้อำนาจบริหารนั้น ฝ่ายปกครองจะมีอำนาจหน้าที่ทั่วไปในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน โดยปฏิบัติตามกฎหมาย นโยบายและคำสั่งของรัฐบาล ซึ่งมีลักษณะอุ้งยากและซับซ้อนมาก และในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวฝ่ายปกครองเป็นเสมือนหนึ่งคนกลางระหว่างรัฐกับประชาชน เพราะฉะนั้นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองจึงถูกจำกัดทั้งเบื้องบนและเบื้องล่าง กล่าวคือ เบื้องบนย่อมต้องปฏิบัติภายในขอบเขตแห่งกฎหมายและนโยบายของรัฐบาล และในทางเบื้องล่างย่อมถูกจำกัดโดยกิจการที่เอกชนจัดทำอยู่ โดยฝ่ายปกครองจะไม่แทรกแซงเข้าไปจัดทำเป็นการแข่งขันกับกิจการของเอกชนหรือผูกขาดจัดทำเสียเอง เว้นแต่จะเป็นกิจการใหญ่ ที่สนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนเท่านั้น

๔.๑.๑ กฎหมายเอกชน (Private Law)

กฎหมายเอกชน ได้แก่กฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการวางระเบียบความสัมพันธ์หรือกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกัน และวางหลักในการแก้ปัญหาข้อขัดแย้งเกี่ยวกับประโยชน์ส่วนเอกชน อันได้แก่กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และกฎหมายอื่น ๆ ซึ่งกำหนดสิทธิและหน้าที่ระหว่างบุคคลในทางแพ่ง

กฎหมายเอกชนยึดถือหลักความเสมอภาคในการแสดงเจตนาของบุคคลระหว่างคู่กรณี ในฐานะที่เท่าเทียมกันด้วยความรู้สึกไม่มีการบังคับข่มขู่ หรือใช้อำนาจครอบงำฝ่ายตรงข้าม เช่น การใช้สิทธิของบุคคลในการทำสัญญาทางแพ่งเป็นต้น แต่ในบางกรณีรัฐก็เข้ามาก่อนนิตสัมพันธ์กับเอกชนได้เหมือนกัน ดังนั้น การที่รัฐได้เข้ามาทำธุรกิจกอนิตสัมพันธ์กับเอกชน รัฐก็ต้องลดฐานะที่เป็นฝ่ายปกครองลงมาให้เท่ากับราษฎรหรือเหมือนกับเอกชนธรรมดาคนหนึ่ง และยอมต้องผูกพันกับเอกชนระหว่างกันด้วยหลักกฎหมายเอกชน

### ๔.๑.๒ กฎหมายมหาชน (Public Law)

กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่วางระเบียบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐหรือหน่วยงานของรัฐกับเอกชนพลเมืองซึ่งอยู่ในอาณาเขตของรัฐ ในฐานะที่รัฐเป็นฝ่ายปกครอง ส่วนราษฎรพลเมืองเป็นผู้ที่อยู่ใต้อำนาจปกครอง

กฎหมายมหาชนมีความแตกต่างไปจากกฎหมายเอกชน ในประการที่กฎหมายมหาชนเป็นการใช้อำนาจบังคับของฝ่ายปกครองแต่ฝ่ายเดียว ไม่ต้องยึดหลักความเสมอภาคในฐานะของบุคคล หรือความศักดิ์สิทธิ์ในเจตนาของคู่กรณี ทั้งนี้ เพราะฝ่ายปกครองจะต้องใช้กฎหมายเหล่านี้ดำเนินการบังคับคุ้มครองป้องกัน ความปลอดภัยแก่ชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชน ตลอดจนดำเนินการในทางเศรษฐกิจและสังคมให้ประชาชนได้รับความสะดวกสบายนั่นเอง ซึ่งกฎหมายมหาชนเหล่านี้ได้แก่ กฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายปกครอง กฎหมายอาญา พระธรรมนูญศาลยุติธรรม และกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาความทั้งหลาย โดยถือว่ากฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

กฎหมายมหาชนก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชน ในอันที่จะต้องปฏิบัติต่อกัน แม้ความสัมพันธ์นี้ฝ่ายปกครองอาจกระทำได้แต่ฝ่ายเดียวก็ตาม แต่ฝ่ายปกครองก็ต้องกระทำหรือปฏิบัติภายใต้หลักเกณฑ์เหมือนกัน กล่าวคือ ฝ่ายปกครองจะต้องเคารพและปฏิบัติตามกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของพลเมืองที่อยู่ใต้อำนาจปกครอง มิให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจบังคับตามชอบใจ และฝ่ายปกครองจะต้องให้ความเสมอภาคแก่ผู้ใต้อำนาจปกครอง โดยจะใช้อำนาจตามกฎหมายนั้น ๆ เป็นการทั่วไป รวมทั้งฝ่ายปกครองเองก็ต้องปฏิบัติตามกฎหมายนั้น ดังเช่น เอกชนด้วย ซึ่งในขณะเดียวกัน เอกชนก็มีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามระเบียบและกฎหมายทุกประการ แม้ระเบียบกฎหมายนั้นจะเป็นการรอนสิทธิอันเอกชนพึงมีบ้างก็ตาม แต่ทั้งนี้ เอกชนจะต้องได้รับความคุ้มครองป้องกันต่อการกระทำอันมิชอบของฝ่ายปกครองเองเป็นการตอบแทนด้วย



## ๔.๒ กฎหมายปกครองเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายมหาชน

กฎหมายมหาชน เป็นกฎหมายที่วางระเบียบความเกี่ยวพันระหว่างรัฐกับเอกชน พลเมือง การที่ถือว่ากฎหมายปกครองเป็นสาขาหนึ่งของกฎหมายมหาชนก็เพราะว่ากฎหมายปกครองเป็นกฎหมายที่จัดระเบียบในทางปกครองของรัฐ หรืออีกนัยหนึ่ง เป็นการจัดระเบียบบริหารราชการและกิจกรรมของฝ่ายปกครองในการสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน

กฎหมายปกครอง เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ส่วนหนึ่งในการวางระเบียบเกี่ยวกับการแทรกแซงของรัฐในการปกครอง ซึ่งรัฐเข้าแทรกแซงด้วยวิธีการจัดทำและควบคุมบริการสาธารณะต่าง ๆ ที่ดำเนินการโดยองค์การฝ่ายปกครองหรือโดยเอกชน

### ๔.๒.๑ บริการสาธารณะของฝ่ายปกครอง

คำว่าบริการสาธารณะ (Public Service) นั้น หมายความว่าถึงกิจการที่อยู่ในความอำนวยความสะดวกหรือในความควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เช่น การป้องกันประเทศ การรักษาความสงบภายใน การสาธารณสุข โภคต่าง ๆ เป็นต้น

กิจการบริการสาธารณะที่จัดทำเป็นราชการ มีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากกิจการส่วนเอกชนในส่วนที่เกี่ยวกับการก่อตั้ง การจัดระเบียบวิธีดำเนินการและหลักกฎหมายที่ใช้อย่างกัน โดยไม่อาจนำหลักกฎหมายในส่วนเอกชน เช่นกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาใช้บังคับได้เสมอไป เพราะกิจการส่วนเอกชนมีความสัมพันธ์และวัตถุประสงค์แตกต่างกับบริการสาธารณะมาก กล่าวคือ บริการสาธารณะมีวัตถุประสงค์ที่จะสนองประโยชน์ส่วนทั่วของเอกชนเป็นส่วนใหญ่ ฉะนั้น จึงต้องมีกฎหมายวางระเบียบเป็นพิเศษสำหรับบริการสาธารณะ และกฎหมายที่วางระเบียบดังกล่าวนี้ ก็คือกฎหมายปกครอง

ทรัพย์สินของรัฐที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้ใช้เพื่อจัดทำบริการสาธารณะ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน ได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษจากกฎหมายที่แตกต่างไปจากทรัพย์สินของเอกชน เช่น สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ได้รับความคุ้มครองจากกฎหมาย

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๗ ว่าผู้ใดจะยึดทรัพย์สินของแผ่นดินไม่ได้ เพราะทรัพย์สินของรัฐนั้นมีไว้เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน ไม่เหมือนทรัพย์สินของเอกชน เช่น ในกรณีที่ดินที่หวง ทหวง หรือกรรมไคแท้คือเอกชน และถูกศาลบังคับให้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแล้วแต่ที่ดินหวงทหวงหรือกรรมนั้นยังไม่สามารถชำระหนี้ได้เพราะไม่ได้ตั้งงบประมาณเอาไว้ศาลจะสั่งยึดอาคารที่ทำการของหวงทหวงกรรมซึ่งเป็นลูกหนี้ขายทอดตลาด เพื่อเอาเงินชำระหนี้ให้แก่เอกชนตามคำพิพากษาไม่ได้ นอกจากนั้น กฎหมายยังให้ความคุ้มครองทรัพย์สินของแผ่นดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินว่า ผู้ใดจะยกอายุความขึ้นต่อสู้กับรัฐในสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่ได้ ดังที่มีบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และขณะเดียวกันเพื่อไม่ให้ฝ่ายบริหารเอาสาธารณสมบัติของแผ่นดินไปจำหน่ายจ่ายโอนให้แก่เอกชนตามชอบใจ กฎหมายจึงห้ามไว้ว่า ทรัพย์สินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นจะโอนแก่กันไม่ได้ เว้นแต่จะออกกฎหมายกำหนดให้โอนไว้โดยเฉพาะ จะโอนกันอย่างไรทรัพย์สินของเอกชนไม่ได้

การที่ฝ่ายปกครองมีอำนาจพิเศษต่าง ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินดังกล่าวข้างต้น ก็เพราะว่าสภาพแห่งกิจการที่ฝ่ายปกครองจัดทำนั้นแตกต่างกับสภาพแห่งกิจการที่เอกชนจัดทำมากและเป็นกิจการที่มีเป้าหมายในการรักษาประโยชน์สาธารณะโดยตรง แต่กิจการของฝ่ายปกครองก็มีได้จำกัดขอบเขตแต่เพียงการจัดทำหรือควบคุมบริการสาธารณะเท่านั้น บางครั้งฝ่ายปกครองยังได้ขยายกิจกรรมออกไปเป็นอันมาก และได้เข้าไปแทรกแซงจัดทำกิจการ เช่นเดียวกับเอกชน กิจการของฝ่ายปกครองเช่นนี้จึงต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อันเป็นกฎหมายเอกชน เพราะเป็นกิจการที่ไม่มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะ จึงไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายปกครอง

#### ๔.๒.๒ วิธีการจัดทำบริการสาธารณะของฝ่ายปกครอง

วิธีการที่ฝ่ายปกครองจัดทำบริการสาธารณะนั้น อาจทำโดยใช้ระบบราชการ ระบบรัฐวิสาหกิจ หรือระบบวิธีดำเนินการอย่างเอกชนซึ่งไม่มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะก็ได้

## ๑. บริการสาธารณะที่จัดทำเป็นราชการ

บริการสาธารณะที่จัดทำเป็นราชการนั้น เป็นบริการสาธารณะที่ฝ่ายปกครองจัดทำเอง โดยเจ้าหน้าที่ซึ่งอยู่ในความอำนาจและความรับผิดชอบของฝ่ายปกครอง ดำเนินการโดยอาศัยอำนาจพิเศษในทางปกครองและด้วยเงินงบประมาณของรัฐ หรืองบประมาณขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบาล เป็นต้น

การจัดทำบริการสาธารณะโดยราชการนี้ เจ้าหน้าที่ของราชการมีฐานะเป็นข้าราชการ หรือพนักงานของรัฐและขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ความเกี่ยวพันระหว่างฝ่ายปกครองกับข้าราชการเหล่านี้เป็นไปโดยกฎหมายและระเบียบที่บัญญัติขึ้นโดยรัฐแต่ฝ่ายเดียว ลักษณะความเกี่ยวพันดังกล่าวเป็นไปโดยหลักแห่งกฎหมายปกครองซึ่งเป็นกฎหมายมหาชน และทรัพย์สินที่ใช้ในราชการมีลักษณะเป็นทรัพย์สินของรัฐที่ไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งหลักกฎหมายเอกชนเหมือนกับทรัพย์สินของเอกชน เช่น มีบทบัญญัติห้ามมิให้ผิด หรือยกอายุความขึ้นต่อสู้กรรมสิทธิ์ ตลอดจนการห้ามโอนเว้นแต่จะมีกฎหมายเฉพาะ ดังที่โลกกล่าวมาแล้ว และในการปฏิบัติเกี่ยวกับกิจการของราชการนี้มีวิธีการที่ต่างไปจากเอกชน กล่าวคือ กิจการของราชการมีผลเป็นการบังคับฝ่ายเดียวได้โดยไม่ต้องมีการแสดงเจตนาร่วมกัน เพราะฝ่ายปกครองมีอำนาจกระทำได้โดยอาศัยหลักกฎหมายมหาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง

## ๒. รัฐวิสาหกิจ

เนื่องจากการจัดทำบริการสาธารณะเป็นราชการมีข้อเสีย เพราะมีระเบียบแบบแผนที่รัดกุมและไม่คล่องตัว ทำให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน การที่จะนำเอาระบบราชการไปใช้ในการดำเนินธุรกิจทางเศรษฐกิจจึงไม่เหมาะสมและไม่เป็นผลดี เมื่อฝ่ายปกครองมีความจำเป็นต้องเข้าจัดทำกิจการในทางเศรษฐกิจมากขึ้น เพื่อแก้ปัญหาและสร้างความเจริญทางเศรษฐกิจให้แก่ประเทศด้วยการวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และดำเนินการให้เป็นไปตามแผนที่วางไว้ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องใช้วิธีจัดทำบริเวณการสาธารณะบางอย่างที่ไม่เกี่ยวกับความปลอดภัยและความมั่นคงของประเทศ



ไทยโดยตรงด้วยการนำระบบปฏิบัติงานที่ไม่ดีระเบียบแบบแผนราชการอย่างเต็มที่มาใช้ระบบเช่นว่านี้ได้แก่ "ระบบรัฐวิสาหกิจ" และระบบวิธีดำเนินงานแบบเอกชน

### ๓. บริการเอกชนของฝ่ายปกครอง

กิจการที่ฝ่ายปกครองจัดทำไม่มีแต่เฉพาะกิจการที่เป็นบริการสาธารณะเท่านั้น ฝ่ายปกครองยังจัดทำกิจการอันมีลักษณะเป็นอย่างเดียวกับเอกชนและอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายเอกชนอีกด้วย การโอนกิจการของเอกชนมาเป็นของรัฐ หรือที่เรียกว่า **Nationalization** ก็เป็นมาตรการอย่างหนึ่งที่แสดงให้เห็นว่าฝ่ายปกครองเข้าทำกิจการอย่างเดียวกับเอกชนเพราะรัฐเอากิจการของเอกชนมาจัดทำเอง

กิจการที่ฝ่ายปกครองจัดทำอย่างเดียวกับกิจการส่วนเอกชนนั้น เรียกว่า วิสาหกิจเอกชนของฝ่ายปกครอง หรือที่เรียกกันว่าบริการของเอกชนฝ่ายปกครอง กิจการเช่นนี้ไม่มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะ เช่น การจัดหาประโยชน์ที่ดินของรัฐที่ไม่เป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน เป็นต้นว่าการให้เช่าที่ดิน หรือให้เช่าอาคารอันเป็นที่ราชพัสดุ การจัดทำอาคารหรืออุตสาหกรรมอันเป็นการกระทำที่ไม่ใช่อำนาจพิเศษ ตามวิธีการในทางปกครอง เป็นต้น ซึ่งกิจการเหล่านี้ถือเป็นกิจการเอกชนของฝ่ายปกครอง แต่อย่างไรก็ดีบริการเอกชนของฝ่ายปกครองนี้ แม้ว่าจะมีลักษณะเหมือนกับกิจการของเอกชนก็ตาม ฝ่ายปกครองก็ต้องดำเนินการโดยเคารพต่อหลักการให้ความเสมอภาคแก่เอกชนผู้อยู่ใต้การปกครอง โดยไม่เสียสิทธิอันดลการปฏิบัติที่หนั้นเพาเทียมกัน มิใช่กระทำเพื่อประโยชน์ของบุคคล หรือคณะบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ ซึ่งทั้งนี้ เป็นข้อแตกต่างจากกิจการของเอกชน เพราะเอกชนไม่มีความผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามหลักการให้ความเสมอภาคดังกล่าวแต่ประการใด

### ๔.๓ การใช้หลักกฎหมายมหาชนกับอสังหาริมทรัพย์อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

อสังหาริมทรัพย์อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เป็นทรัพย์สินที่ฝ่ายปกครองมีไว้ในความครอบครองเพื่อจัดหารบริการสาธารณะ หรือรักษาไว้เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของ

ประชาชน ดังนั้น ทรัพย์สินเหล่านี้จึงได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษจากบทบัญญัติกฎหมายในเรื่องต่าง ๆ เป็นต้นว่า เรื่องการโอนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เรื่องการถอนสภาพความเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตลอดจนการดูแลปกครองสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งฝ่ายปกครองไต่บัญชีกฎหมายในเรื่องเหล่านี้ไว้หลายฉบับคงจะได้อธิบายในรายละเอียดต่อไป

#### ๔.๓.๑ การโอนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๕ บัญญัติว่า "ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นจะโอนแก่กันไม่ได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา"

ดังนั้น สาธารณสมบัติของแผ่นดินตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เป็นต้นว่า ที่รกร้างว่างเปล่า ภูเขา ที่สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ภูเขา และที่สำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๑)-(๓) จึงตกอยู่ภายใต้บังคับบทบัญญัติห้ามโอน ตามมาตรา ๑๓๐๕ ทั้งสิ้น

มีข้อสงสัยเกี่ยวกับที่รกร้างว่างเปล่า ภูเขา ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๑) ซึ่งมีกฎหมายบัญญัติไว้ว่า อาจตกเป็นอิทธิของบุคคลใดตามประมวลกฎหมายที่ดิน โดยมาตรา ๑๓๓๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า "ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดินนั้น ท่านว่าบุคคลอาจได้มาตามกฎหมายที่ดิน" จึงมีข้อหาว่า บทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๕ จะขัดกับมาตรา ๑๓๐๕ หรือไม่ว่า ซึ่งมีนักกฎหมายท่านหนึ่งได้ให้ความเห็นไว้ว่า ถ้าพิจารณาเหตุผลแต่เป็น ๆ แล้ว อาจเห็นว่า ข้อความขัดกัน แต่แท้จริงแล้วกฎหมายทั้งสองบทนี้หาขัดกันไม่ เพราะในมาตรา ๑๓๐๕ นั้นเอง เปิดช่องให้โอนกันได้ ถ้าได้ปฏิบัติตามกฎหมายเฉพาะหรือมีพระราชกฤษฎีกาให้โอนไปแล้ว ก็นับว่าได้มีการปลดปล่อยลักษณะอันเป็นสาธารณสมบัติออกหาพาณิชย์ไปในตัว

ซึ่งอาจตกเป็นสิทธิแก่เอกชน และโอนกันต่อ ๆ ไปได้<sup>๑</sup>

ด้วยเหตุที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่ไม่อาจโอนให้แก่กันได้ สาธารณสมบัติของแผ่นดินจึงตกเป็นทรัพย์สินนอกพาณิชย์ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๐๖ ซึ่งบัญญัติว่า "ทรัพย์สินนอกพาณิชย์ ได้แก่ทรัพย์สินที่ไม่สามารถถือเอาได้ และทรัพย์สินซึ่งไม่อาจโอนให้แก่กันได้โดยชอบด้วยกฎหมาย" ที่กฎหมายบัญญัติห้ามไว้เช่นนี้คงเนื่องจากสาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นทรัพย์สินของส่วนรวม เป็นทรัพย์สินส่วนกลางของคนในชาติจึงไม่ควรนำไปหมุนเวียนในทางพาณิชย์ หรือให้เอกชนยึดถือครอบครองเป็นเจ้าของได้ ซึ่งการห้ามโอนนี้มีได้ถือเป็นเด็ดขาด เพราะความในมาตรา ๑๓๐๕ นั้นเองเปิดโอกาสให้กระทำได้ ถ้าการโอนได้กระทำโดยมีการรับรู้ของสภาผู้แทนราษฎร โดยได้ตราเป็นบทกฎหมายอนุญาตให้โอนได้ หรือได้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และเมื่อมีการโอนสาธารณสมบัติของแผ่นดินไปยังเอกชนก็จะทำให้ฐานะของสาธารณสมบัติของแผ่นดินหมดสิ้นไป

ในความหมายของคำว่า "โอน" ตามมาตรา ๑๓๐๕ นี้จะมีความหมายเพียงใด มีนัยกฎหมายได้ให้ความเห็นไว้แตกต่างกัน

ฝ่ายแรกเห็นว่า ในมาตรา ๑๓๐๕ ใจคำว่า "จะโอนแก่กันไม่ได้" ด้วยทในภาษาอังกฤษใจคำว่า "Inalienable" ซึ่งเมื่อพิจารณาตามตัวอักษรแล้ว น่าจะหมายถึงการจำหน่ายโอนในรูปของกรรมสิทธิ์ที่ทำให้กรรมสิทธิ์ในสาธารณสมบัติของแผ่นดินเปลี่ยนแปลงไป เช่น การซื้อขาย แลกเปลี่ยนและให้ เท่านั้น หากได้รวมถึงการก่อการะผิดพันใด ๆ เช่น การเช่า หรือการระจำยอมไม่<sup>๒</sup>

<sup>๑</sup> ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช, อธิบายกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายลักษณะทรัพย์สิน, หน้า ๘๖

<sup>๒</sup> อรรถีย์ อุไซสีตกุล, "ที่สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน", หน้า ๘๘



ฝ่ายที่สองเห็นว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดินคือ ทรัพย์สินที่แผ่นดินมีไว้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน จึงมีไว้สำหรับประโยชน์ส่วนรวมในประเทศ รัฐบาลซึ่งเป็นฝ่ายบริหารเองจะกระทำสิ่งใดที่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่ได้ สิ่งใดที่ขัดขวางต่อความไม่สะดวก ทำให้สาธารณสมบัติของแผ่นดินซัดซ้อหรือสิ้นไป ฝ่ายบริหารจะกระทำเองโดยไม่ได้ออกเป็นบทบัญญัติกฎหมายไม่ได้ เพราะการใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินถือเป็นสิทธิของประชาชนพลเมืองในประเทศ การห้ามโอนตามมาตรา ๑๓๐๕ ซึ่งน่าจะหมายความรวมถึงการกระทำโดยทางนิติกรรมในรูปแบบใด ๆ เช่น ซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้ ให้เช่า เช่า และการใด ๆ ที่เป็นการก่อกำระคิดเห็น ไม่ว่าจะส่วนบุคคลสิทธิ หรือทรัพย์สินสิทธิ หรือทำให้สิทธิการใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินเพื่อสาธารณประโยชน์หมดสิ้นไป รวมทั้งทำให้สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินสิ้นสภาพจากสาธารณสมบัติของแผ่นดินด้วย

ส่วนผู้เขียนเองเห็นด้วยกับความเห็นฝ่ายแรกที่ว่า การโอนตามมาตรา ๑๓๐๕ นั้นหมายถึง การจำหน่ายโอนสภาพของความเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินในรูปแบบของกรรมสิทธิ์ แต่ไม่ใช่เป็นลักษณะการโอนกรรมสิทธิ์ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพราะสาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นทรัพย์สินที่ไม่มีผู้ถือกรรมสิทธิ์ เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใหม่เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะในมาตรา ๑๓๐๕ (๓) ที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงการคลัง ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ ซึ่งผู้เขียนจะได้กล่าวโดยละเอียดต่อไป แต่อย่างไรก็ตาม การโอนที่ตองห้ามตามมาตรา ๑๓๐๕ นี้ ย่อมไม่หมายความรวมถึงการก่อกำระคิดเห็นใด ๆ ใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดิน เช่น การจำหน่าย จำนำ การให้เช่า เช่า เพราะกรณีเหล่านี้คงห้ามตามมาตรา ๑๑๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เนื่องจากเป็นการเพิกวัตถุประสงค์ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอยู่แล้ว

นอกจากมาตรา ๑๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จะได้บัญญัติเกี่ยวกับการโอนทรัพย์สินของแผ่นดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว ประมวลกฎหมายที่ดินก็ได้บัญญัติในเรื่องการโอนสาธารณสมบัติของแผ่นดินไว้อย่างสอดคล้อง กับมาตรา ๑๓๐๕ ด้วยเช่นกัน โดยบัญญัติไว้ในมาตรา ๔ วรรคสอง ว่าการโอนสาธารณสมบัติของแผ่นดินอาจทำได้โดยพระราชบัญญัติ หรือ พระราชกฤษฎีกา

การห้ามโอนคั้งที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓๐๕ หมายถึง การห้ามโอนอย่างการโอนทรัพย์สินของเอกชน แต่ไม่ได้ห้ามเค็ดชาคเสืงที่เค็ยว กฎหมายอนุชฎาคให้ทำใค้หากการโอนนั้นใค้กระทำโดยถูกคอง โดยอาศัยกฎหมายหรือพระราชกฤษฎีกา คั้งนั้น ถ้าเป็นการทำสัญญาจะโอนทรัพย์สินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สัญญาจะโอนทรัพย์สินคั้งกล่าวก็ยอมมีผลสมบูรณ์ใบบังค้บคั้งใค้ เพียงแต่การโอนจะใค้เกิดขึ้นจนกว่าจะใค้มีกฎหมายให้โอนคั้งที่ศาลฎีกาใค้มีควา์วินิจฉัยใค้ในค้ดคั้งหนึ่งว่า "ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งอยู่ในความดูแลของกระทรวงการคลัง กระทรวงการคลังทำสัญญาจะซื้อขายแก่เอกชนแม้ยังใค้ใค้รับอนุชฎาคจากรัฐบาลเพื่อออกพระราชกฤษฎีกาให้ขายใค้ สัญญานี้ก็สมบูรณ์ แม้มีผลเมื่อออกพระราชกฤษฎีกาแล้ว"

#### ๔.๓.๒ การถอนสภาพสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

การถอนสภาพสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หมายถึง การทำให้สภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสิ้นสุดลง ซึ่งโดยหลักทั่วไปแล้ว ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินอาจถูกถอนสภาพได้ตามเงื่อนไขและวิธีการที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

คั้งที่ผู้เขียนใค้เจ้เณใบบทที่ ๒ แล้วว่า ทรัพย์สินของแผ่นดินที่จะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น มาตรา ๑๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ใค้บัญญัติหลักเกณฑ์ไว้ว่า จะตองใค้ไรเพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันและโดยเจตาค้สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใค้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๕ (๒) และสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใค้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดย เจตาค้ตามมาตรา ๑๓๐๕ (๓) แห่งประมวลกฎหมาย

แพ่งและพาณิชย์ ถ้าโดยสภาพแห่งสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นได้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ ตามความในมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว สภาพการใช้ประโยชน์ ในสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ก็ย่อมอาจเปลี่ยนแปลงหรือถูกยกเลิกการใช้ประโยชน์เพื่อการ นั้น ๆ ได้ หรือถ้าสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นเป็นผลมาจากการสงวนหวงห้ามตามกฎหมาย หากรัฐเห็นว่าเป็นความจำเป็นที่จะต้องยกเลิกการสงวนหวงห้าม รัฐก็อาจดำเนินการเพื่อ เพิกถอนการหวงห้าม หรือการสงวนนั้นได้เช่นกัน แต่การใช้สภาพแห่งสาธารณสมบัติของ แผ่นดินเปลี่ยนแปลงไปหรือการยกเลิกการใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตลอดจนการยกเลิก เพิกถอนการสงวนหวงห้ามความเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน จะมีผลหรือกระทำได้เพียง ใดนั้นต้องเป็นไปตามเงื่อนไขแห่งบทบัญญัติกฎหมาย ซึ่งฝ่ายปกครองได้ตราออกมาไว้บังคับ ไว้เป็นพิเศษโดยเฉพาะสำหรับสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ทั้งนี้เพื่อเป็นการคุ้มครองป้องกัน สภาพและผลแห่งความเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไว้ เช่นเดียวกับกรณีการโอนสาธารณ สมบัติของแผ่นดิน ดังที่ผู้เขียนได้กล่าวแล้วตอนต้น

การถอนสภาพสาธารณสมบัติของแผ่นดินนี้ มีบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๔ วรรคสอง โดยได้แบ่งแยกบทบัญญัติไว้ตามประเภทแห่งสาธารณสมบัติของแผ่นดิน คือ (๑) สาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันและ (๒) สาธารณ สมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ

มาตรา ๔ วรรคสอง บัญญัติว่าที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมือง ใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่ใดหวงห้ามหรือสงวนไว้ ตามความของการของทบวงการเมืองอาจถูกเพิกถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อประโยชน์อย่างอื่น หรือนำไปจัดทำเพื่อประชาชนได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน จัดหาที่ดินมาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว การถอนสภาพหรือโอนให้กระทำโดยพระราช บัญญัติ แต่ถาพลเมืองใด เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการ เป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และมีได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดตามอำนาจกฎหมายอื่น แล้ว การถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชนิติบัญญัติ

(๒) ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ใดหวงห้ามหรือ



สงวนไว้ตามความต้องการของทรวงการเมืองใด ถ้าทรวงการเมืองนั้นเลิกใช้ หรือไม่ต้องการทรวงห้ามหรือสงวนไว้ต่อไป เมื่อใดมีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพแล้วคณะรัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทรวงการเมืองซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้ใช้ หรือจัดหาประโยชน์ก็ได้ แต่ถ้าโอนต่อไปยังเอกชนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ และถ้านำไปจัดเพื่อประชาชนตามประมวลกฎหมายนี้ หรือกฎหมายอื่นให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

การตราพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาตามวรรคสองให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินแนบท้ายพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย

ดังนั้น ความความในบทบัญญัติ มาตรา ๔ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน สาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) และ (๓) อาจถูกถอนสภาพได้ดังนี้

#### ก. ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

๑. ถ้าทรวงการเมือง รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน จัดหาที่ดินมาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว การถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ ดังตัวอย่างเช่น ที่ตั้งของโรงเรียนแห่งหนึ่งมีอาณาเขตติดต่อกับที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน รัฐบาลมีความจำเป็นจะทองขยายโรงเรียนเพิ่มขึ้นอีก ประกอบกับสภาพที่ตั้งของที่สาธารณประโยชน์ดังกล่าวไม่เหมาะสมที่จะใช้เป็นที่ตั้งแล้วเพราะอยู่ใกล้โรงเรียน รัฐจึงจัดหาที่ดินแปลงใหม่ให้ประชาชนใช้แทนที่นี้ การถอนสภาพที่สาธารณประโยชน์แปลงนี้จึงต้องกระทำโดยพระราชบัญญัติ

นอกจากนั้น ในการจัดหาที่ดินแปลงใหม่มาให้ประชาชนใช้ร่วมกันแทนนี้ มีนักกฎหมายท่านหนึ่งให้ความเห็นว่า อาจมีกรณีที่เอกชนหรือรัฐวิสาหกิจ จัดหาที่ดินแปลงอื่นมาให้ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันแทนที่ดินแปลงเก่า โดยเอกชนหรือรัฐวิสาหกิจจัดหาที่ดินไม่ประสงค์จะให้แลกเปลี่ยน กล่าวคือ ประสงค์จะยกให้โดยเสนหา กรณีเช่นนี้จึงไม่มีความจำเป็นต้องใช้ประโยชน์ที่ดินแปลงเก่าอีกต่อไป รัฐจึงอาจทำการถอนสภาพแล้วนำไปจัดจัดหาประโยชน์หรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้

๒. ถ้าพลเมืองไช้ประโยชน์ในที่คินนั้น หรือที่คินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่คินสำหรับพลเมืองไช้ร่วมกัน และมีโคตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดก็ตามอำนาจกฎหมายอื่น การถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

การเลิกไช้ตามความในบทบัญญัตินี้หมายถึง การที่พลเมืองเลิกไช้ประโยชน์ในที่คินสำหรับพลเมืองไช้ร่วมกันโดยเด็ดขาด หรือเลิกสงวนไว้เป็นที่สำหรับพลเมืองไช้ร่วมกันโดยเด็ดขาดแล้ว เช่น ทางสาธารณซึ่งในฤดูน้ำน้ำท่วมไช้ไม่ได้ชั่วคราวนั้น หากไช้เป็นการเลิกไช้แต่อย่างใดไม่ และการเปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่คินสำหรับพลเมืองไช้ร่วมกันนี้จะต้องเป็นการเปลี่ยนสภาพไปตามธรรมชาติ มิใช่มนุษย์เป็นผู้กระทำ เช่น แม่น้ำที่คินขึ้นเอง มิใช่เกิดจากการถมที่ของราษฎร<sup>๒</sup>

การที่ราษฎรเลิกไช้ประโยชน์ในที่สาธารณประโยชน์ อันเนื่องมาจากสาเหตุที่มีราษฎรบุกรุกที่คินคังกล่าวเต็มเนื้อที่หมดแล้ว กรณีเช่นนี้มีนัยกฎหมายเห็นว่า ไม่ใช่กรณีพลเมืองเลิกไช้ด้วยความสมัครใจ อันจะอ้างเหตุให้มีการถอนสภาพได้ เพราะข้อเท็จจริงพลเมืองมิได้เลิกไช้ แต่เป็นกรณีที่พลเมืองเข้าไปไช้ประโยชน์ในที่สาธารณประโยชน์ไม่ได้เนื่องจากมีราษฎรบุกรุกเข้าไปครอบครองเป็นส่วนตัวเสีย<sup>๓</sup>

เกี่ยวกับสาธารณสมบัติสำหรับพลเมืองไช้ร่วมกันที่เลิกไช้หรือมีการเปลี่ยนสภาพไปจากที่สำหรับพลเมืองไช้ร่วมกันนั้น ศาลฎีกาได้มีคำวินิจฉัยไว้เป็น ๒ แนวด้วยกัน คือ

(๑) ไม่ต้องถอนสภาพก็สิ้นสภาพการเป็นที่สำหรับพลเมืองไช้ร่วมกัน เช่น

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๓๐/๒๔๗๖ วินิจฉัยว่า คู่สาธารณณะที่คินเงิน ไช้เป็นทางเดินเรือไม่ได้แล้ว และไม่ปรากฏว่าราษฎรคนใดไช้ทางนี้ ท่านว่าได้เปลี่ยนสภาพมาเป็นที่ว่างเปล่าของรัฐบาลและไม่ไช้ทางสาธารณะ เจ้าพนักงานผู้ปกครองมีอำนาจทำสัญญาให้เอกชนเช่าได้

<sup>๑</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๕๐/๒๔๗๘

<sup>๒</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๗๔๑/๒๔๗๓

<sup>๓</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๔๐

คำพิพากษาฎีกาที่ ๒๐๘/๒๔๓๓ วินิจฉัยว่า คลองสาธารณะประโยชน์ซึ่งตั้งเงิน  
เงินใช้เป็นทางเดินเรือไม่ได้แล้ว เมื่อรัฐบาลออกโฉนดให้แก่ผู้ใด ผู้นั้นก็ถือว่าเป็นสิทธิ

คำพิพากษาฎีกาที่ ๒๓๖-๒๓๗/๒๔๔๕ วินิจฉัยว่า แม่น้ำลำคลองโดยสภาพย่อม  
เป็นทางซึ่งสาธารณชนใช้สัญจรไปมา อันถือได้ว่าเป็นทางสาธารณะหรือทางหลวง เว้นแต่  
จะได้ออกความว่าแม่น้ำลำคลองนั้นตั้งเงินจนสาธารณชนไม่อาจใช้เป็นทางสัญจรไปมาต่อไปได้

คำพิพากษาฎีกาที่ ๕๓๕/๒๔๓๗ วินิจฉัยว่า ที่ดินซึ่งเดิมเป็นลำคลอง ภายหลังตั้ง  
เงินจนใช้เป็นทางเดินเรือไม่สะดวก แต่เจ้าพนักงานยังปกครองดูแลอยู่นั้น ก็คงสภาพเป็น  
สาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่

(๒) ต้องตอนสภาพมีจะนั้นไม่สิ้นสภาพความเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เช่น

คำพิพากษาฎีกาที่ ๔๒๘/๒๕๑๑ วินิจฉัยว่า ลำคลองที่ยังเป็นทางน้ำสำหรับ  
ประชาชนใช้สัญจรไปมารวมกัน แม้จะตั้งเงินไปโดยธรรมชาติ ไม่มีสภาพเป็นคลองมา ๓๐  
ปีเศษแล้ว และไม่มีราษฎรใช้ประโยชน์ก็ตาม แต่เมื่อยังไม่มีพระราชกฤษฎีกาดอนสภาพที่ดิน  
นั้นจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามมาตรา ๕ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และ  
ทางราชการยังถือเป็นที่หลวงหวงห้ามอยู่ จึงยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่เช่นเดิม

คำพิพากษาฎีกาที่ ๑๔๓-๑๔๔/๒๕๑๕ วินิจฉัยว่า ลำรางที่ตั้งเงินเป็นสาธารณ  
สมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา  
๑๓๐๔ (๒)

คำพิพากษาฎีกาที่ ๒๒๑๖/๒๕๒๔ วินิจฉัยว่า ที่พิพาทซึ่งผู้ให้ฐานจำเลยปักหลักไม้  
แก่น คือหนองปลาทองอันโค่นหินตะเข้เป็นเป็นที่สาธารณะ ประเภทที่จับสัตว์น้ำมาแต่โบราณ  
แม้ปัจจุบันจะตั้งเงินอันเป็นเหตุให้โจทก์เข้าครอบครองทำนามาหลายปี ก็หาทำให้ที่พิพาท  
ซึ่งเป็นที่สาธารณประโยชน์สิ้นสภาพไปไม่ แม้โจทก์จะครอบครองมาช้านานเพียงใดหรือได้  
ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ไว้แล้วก็ไม่ทำให้โจทก์มีสิทธิใด ๆ แก่เมื่อที่พิพาท

ซึ่งจากแนวคำพิพากษาก็กล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า ช่วงระยะเวลาทำให้  
มีการแบ่งหลักกฎหมายในเรื่องนี้เป็น ๒ แนว คือ ในช่วงแรกก่อนมีประมวลกฎหมายที่ดิน



พ.ศ. ๒๔๘๗ ไร่บังคับ<sup>๑</sup> ที่สาธารณสำหรับพลเมืองไร่รวมกัน หากเลิกใช้หรือเปลี่ยนสภาพไปจากที่สำหรับพลเมืองไร่รวมกันแล้ว ก็เปลี่ยนสภาพที่สำหรับพลเมืองไร่รวมกัน แต่ในช่วงระยะเวลาที่มีประมวลกฎหมายที่ดินไร่บังคับแล้ว ที่สาธารณสำหรับพลเมืองไร่รวมกันจะเปลี่ยนสภาพเมื่อมีการถอนสภาพ ตามประมวลกฎหมายที่ดินเท่านั้น และเมื่อใดถอนสภาพ หรือเปลี่ยนสภาพไปจากที่สำหรับพลเมืองไร่รวมกันแล้ว ที่สาธารณสำหรับพลเมืองไร่รวมกันนี้ก็กลับไปเป็นที่รกร้างว่างเปล่า ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๑) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ต่อไป

เว้นแต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ที่สาธารณสำหรับพลเมืองไร่รวมกันนั้นเกิดโดยผลของกฎหมาย หรือมีผลตามกฎหมายเป็นการสงวนหวงห้าม มิได้เกิดโดยสภาพตามธรรมชาติ แม้ที่สาธารณสำหรับพลเมืองไร่รวมกันนี้จะถูกเลิกใช้ หรือจะเปลี่ยนสภาพไปประการใดก็ตามก็หาไม่ผลยกเลิกเพิกถอนประเภทของสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่สำหรับพลเมืองไร่รวมกันได้ รัฐจะต้องดำเนินการถอนหวงห้ามตามความในบทบัญญัติมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๔<sup>๒</sup> หรือถอนสภาพตามมาตรา ๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินที่กล่าวข้างต้นนี้ ทั้งนี้ เพราะประมวลกฎหมายที่ดินได้กล่าวไว้อย่างกว้าง ๆ โดยรวมถึงที่มาของสาธารณสมบัติของแผ่นดินไว้ทั้งหมดแล้ว ไม่ว่าจะเกิดโดยสภาพหรือโดยผลของกฎหมายสงวนหวงห้ามไว้ก็ตาม

#### ข. ที่ไร่เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ

๑. ที่ดินที่ไร่เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ถ้าทบวงการเมืองนั้นเลิกใช้ให้ถอนสภาพโดยพระราชกฤษฎีกา ตัวอย่างเช่น ที่ตั้งของที่ว่าการอำเภอซึ่งเป็นสำนักราชการบ้านเมือง ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หากทางอำเภอมีความจำเป็นจะย้ายไปตั้ง ณ ที่ชุมนุมชนที่ก่อตั้งขึ้นใหม่ ทั้งนี้ เห็นได้ว่า

<sup>๑</sup> ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๘๗ ไร่บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๘๗

<sup>๒</sup> มาตรา ๘ ถ้าการหวงห้ามนั้นมีกำหนดเวลาไว้ เมื่อจะถอนการหวงห้ามทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกา พระราชกฤษฎีกานั้นจะระบุเงื่อนไขในการถอนไว้ก็ได้

กรมการปกครองยอมเลิกใช้สถานที่เดิมเพื่อการนั้นแล้ว หากจะถอนสภาพจะต้องออกพระราชกฤษฎีกา

๒. ที่ดินที่โคหวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองใด ถ้าทบวงการเมืองนั้นไม่ต้องการหวงห้ามหรือสงวนต่อไป ให้ถอนสภาพโดยพระราชกฤษฎีกา

ที่ดินที่โคหวงห้าม หมายถึงที่ดินที่โคหวงห้ามไว้ตามกฎหมาย หรือที่มีผลเป็นการหวงห้ามตามกฎหมาย ซึ่งผู้เขียนโคกล่าวไว้โดยละเอียดแล้วในบทที่ ๒ ที่ว่าด้วยการสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งมีทั้งกฎหมายในสมัยเก่าและประมวลกฎหมายที่ดินในปัจจุบัน ดังเช่น ในสมัยก่อน ๆ นั้น สมุหเทศาภิบาลมณฑล ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ และพระมหากษัตริย์ ล้วนแต่เป็นผู้มีอำนาจในการหวงห้ามที่ดินตามบทบัญญัติกฎหมายที่ต่างกัน

สำหรับที่ดินที่สงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองนั้น หมายถึง ที่ดินที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้ดำเนินการสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของทบวงการเมืองตาม "ระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการประสานงานเกี่ยวกับการสงวนที่ดิน ของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ" ดังเช่น กองทัพอากาศมีความประสงค์จะขอสงวนที่ดินไว้แปลงหนึ่ง เพื่อใช้เป็นสนามบินชั่วคราว เป็นสนามบินลับในยามสงคราม กองทัพอากาศก็จะต้องเสนอเรื่องมายังคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติเมื่อคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ เห็นสมควรแล้ว ก็ดำเนินการประกาศสงวนที่ดินแปลงใดแปลงหนึ่งไว้เพื่อประโยชน์ของกองทัพอากาศนั้น

การถอนสภาพที่ดินที่ไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะหรือการถอนสภาพที่โคหวงห้ามหรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะนั้น ขณบัญญัตินี้ให้ถอนสภาพโดยทำเป็นพระราชกฤษฎีกาได้แต่เพียงอย่างเดียว ไม่แยกประเภทเหมือนที่สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันดังที่โคกล่าวมา แต่อย่างไรก็ตามหลักการก็คงเป็นไปทำนองเดียวกันที่ว่าที่ดินแปลงใดเป็นที่สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือเป็นที่ไว้สำหรับประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หากความเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น เกิดขึ้นโดยสภาพแห่งการใช้ มิใช่เกิดโดยผลของการหวงห้ามหรือการสงวนตามกฎหมายแล้ว หากทางราชการเลิกใช้และรัฐไม่สงวนหวงห้ามไว้ก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ที่ไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินเหล่านี้ก็ย่อมสิ้นสภาพความเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไป

แต่ในกรณีดังกล่าว แม้ข้อเท็จจริงจะปรากฏว่าที่ที่ไซ้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดย เฉพาะจะได้คืนสภาพและทางราชการเลิกไซ้แล้วก็ตาม หากทางราชการยังหวงห้ามไว้เพื่อ ประโยชน์ของแผ่นดินต่อไปในอนาคตอีก ที่เหล่านั้นก็ยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ไซ้ เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะอยู่ จนกว่าจะได้คืนสภาพ ดังที่ได้มีคำพิพากษาศาลฎีกา วินิจฉัยเป็นข้อสันนิษฐานไว้ว่า กำแพงเมืองและคูเมืองสุรินทร์ เป็นทรัพย์สินไซ้เพื่อประโยชน์ ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นสาธารณประโยชน์ของแผ่นดินมาแต่โบราณกาล แม้อมา (เมื่อ ๔๐ ปีมาแล้ว) กำแพงเมืองและคูเมืองจะสิ้นสภาพไป เพราะกำแพงเมืองถูกทำลายลง และ คูเมืองตื้นเขินขึ้น แต่ทางราชการถือได้ว่าเป็นที่หวงห้ามหวงห้ามตลอดมา ราษฎรจะยึดถือเอา เป็นเจ้าของไม่ได้ แม้จะขอเช่าก็ยังขออนุญาตก่อน ดังนี้ กำแพงเมืองและคูเมืองสุรินทร์ จึงไม่เคยเปลี่ยนสภาพเป็นที่รกร้างว่างเปล่าเลย ที่นั้นยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

#### ๔.๓.๓ การดูแลปกครองสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

ในการดูแลปกครองทรัพย์สินของแผ่นดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น เนื่อง จากสาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นทรัพย์สินที่ฝ่ายปกครองใช้สำหรับบริการสาธารณะหรือเป็น ทรัพย์สินที่ฝ่ายปกครองสงวนไว้เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนในรัฐเป็นส่วนรวม ฝ่ายปกครอง หรือรัฐจึงตราบทบัญญัติกฎหมายออกมามีบังคับในการดูแลปกครอง ตลอดจนการคุ้มครองป้องกัน สาธารณสมบัติของแผ่นดินให้คงอยู่เป็นประโยชน์แก่ประชาชนตลอดไป

บทกฎหมายทั่วไปที่กำหนดหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น คือประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งมีบัญญัติไว้ว่า

มาตรา ๔ "บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือทรัพย์สิน ของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษา และ ดำเนินการคุ้มครองป้องกันโดยตามควรแก่กรณี อำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้ รัฐมนตรีจะมอบหมาย ให้ทรวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใดก็ได้"

ดังนั้น โดยผลของมาตรา ๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินดังกล่าว ที่ดินสาธารณ สมบัติของแผ่นดิน ตามมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งได้แก่ (๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ดินที่มีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้ง หรือกลับคืน มาเป็นของแผ่นดินโดย



ประการอื่นตามประมวลกฎหมายที่ดิน (๒) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และ (๓) ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ และที่ดินอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันได้แก่ เกาะที่เกิดขึ้นในทะเลสาบหรือในทางน้ำ หรือในเขตน่านน้ำของประเทศ และท้องน้ำที่ตื้นเขิน ล้วนอยู่ในอำนาจของอธิบดีกรมที่ดินทั้งสิ้น เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น กล่าวคือ ถ้ามีกฎหมายอื่นโดยบัญญัติไว้เป็นพิเศษเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษา หรือคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไว้แล้ว ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินเหล่านั้นก็ไม่อยู่ในอำนาจของอธิบดีกรมที่ดิน ย่อมตกอยู่ในบทบัญญัติกฎหมายพิเศษนั้น ๆ

บทบัญญัติกฎหมายพิเศษที่กำหนดอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทต่าง ๆ หอจะประมวลเฉพาะในเรื่องสำคัญได้ดังนี้ คือ

๑. พระราชบัญญัติปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๔๗ บัญญัติให้กรมการอำเภอมีหน้าที่ดูแลที่สาธารณประโยชน์

มาตรา ๑๒๒ บัญญัติว่า "ที่อันเป็นสาธารณประโยชน์ คือ ที่เลี้ยงปลุกสัตว์ที่จัดไว้สำหรับราษฎรไปรวมเลี้ยงด้วยกัน เป็นต้น ตลอดจนถนนหนทาง แลที่อย่างอื่นซึ่งเป็นของกลางให้ราษฎรใช้ด้วยกัน เป็นหน้าที่ของกรมการอำเภอจะต้องคอยตรวจตรารักษาอย่าให้ผู้อื่นไปเอาไปเป็นอาณัติประโยชน์เฉพาะตัว"

๒. พระราชบัญญัติจักระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ (ฉบับที่ ๓)

พ.ศ. ๒๔๔๑ ซึ่งบัญญัติให้สำนักพระราชวังมีหน้าที่ดูแลทรัพย์สินส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งใช้ในราชการของพระมหากษัตริย์ มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

"ทรัพย์สินส่วนพระองค์" หมายความว่า ทรัพย์สินที่เป็นของพระมหากษัตริย์อยู่แล้วก่อนเสด็จขึ้นครองราชสมบัติ ทรัพย์สินที่รัฐบาลทูลเกล้าฯ ถวายหรือทรงไ้มาไม่ว่าในทางใดนอกจากที่ทรงไ้มาในฐานะที่ทรงเป็นพระมหากษัตริย์ ทั้งนี้ รวมทั้งดอกผลที่เกิดจากบรรดาทรัพย์สินเหล่านั้นด้วย

"ทรัพย์สินส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน" หมายความว่า ทรัพย์สินในพระมหากษัตริย์ซึ่งใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่าพระราชวัง

"ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์" หมายความว่า ทรัพย์สินในพระมหากษัตริย์ นอกจากทรัพย์สินส่วนพระองค์ และทรัพย์สินส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังกล่าวแล้ว

มาตรา ๕ "ทรัพย์สินส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์บรรดาของที่เป็นเครื่องอุปโภคบริโภค ให้อยู่ในความดูแลของสำนักพระราชวัง"

๓. ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๕๐ ลงวันที่ ๑๕ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. ๒๔๕๖ ใ้กำหนดให้กรมเจ้าท่าเป็นผู้ดูแลรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ไซ้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ในน่านน้ำไทย

มาตรา ๑๑๓ "ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารสิ่งใดลงน้ำเข้าไปเหนือน้ำ ในน้ำ และใต้น้ำ ของแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า"

มาตรา ๑๒๐ "ให้เจ้าท่ามีหน้าที่ดูแลรักษาและขุดลอกร่องน้ำทางเดินเรือ แม่น้ำ ลำคลอง และทะเลภายในน่านน้ำไทย

ห้ามมิให้ผู้ใดขุดลอก แกะไข เปลี่ยนแปลงร่องน้ำ ทางเดินเรือ แม่น้ำ ลำคลอง หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองพันบาทและเจ้าท่ามีอำนาจสั่งให้หยุดการกระทำดังกล่าว"

๔. ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๔๕ (พ.ศ. ๒๕๑๕) ว่าด้วยทางหลวง กำหนดให้ผู้อำนวยการทางหลวง เป็นเจ้าหน้าที่ดูแลรักษาทางหลวง

ข้อ ๒ "ทางหลวง" หมายถึง "ทางหรือถนนซึ่งจัดไว้เพื่อประโยชน์ในการจราจรสาธารณะทางบก ไม่ว่าในระดัับพื้นดิน ใต้หรือเหนือพื้นดิน หรือใต้หรือเหนือสิ่งหาวิมทรัพย์สินอย่างอื่น นอกจากทางรถไฟ และให้หมายความรวมถึงที่ดิน พื้นดินไม่ทุกชนิด สะพาน ท่อหรือรางระบายน้ำ อุโมงค์ ร่องน้ำ กำแพงกันดิน เขื่อน รั้ว หลักสำรวจ หลักเขต หลักระยะ ป้ายจราจร เครื่องจราจร เครื่องหมายสัญญาณ เครื่องสัญญาณไฟฟ้า เครื่องแสดงสัญญาณ เรือสำหรับขนส่งข้ามฟาก ท่าเรือสำหรับขึ้นหรือลงรถ และอาคารหรือสิ่งอื่นอันเป็นอุปกรณ์งานทาง ขรรคาค้ำจัดไว้ในเขตทางหลวงและเพื่อประโยชน์แก่งานทางนั้นด้วย"

ข้อ ๑๔ "ผู้อำนวยการทางหลวง" ได้แก่

(๑) อธิบดีกรมทางหลวง เป็นผู้อำนวยการทางหลวงพิเศษ ทางหลวงแผ่นดิน ทางหลวงจังหวัด และทางสัมปทาน

(๒) ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย เป็นผู้อำนวยการทางหลวงชนบท

(๓) นายกเทศมนตรี เป็นผู้อำนวยการทางหลวงเทศบาล

(๔) ประธานกรรมการสุขาภิบาล เป็นผู้อำนวยการทางหลวงสุขาภิบาล

๕. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖

มาตรา ๕๐ (๒) "ให้เทศบาลตำบลมีหน้าที่จัดให้มีและบำรุงทางน้ำ ทางบก"

มาตรา ๕๓ "ให้เทศบาลเมือง เทศบาลนคร มีหน้าที่อย่างเดียวกันกับเทศบาลตำบล"

๖. พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗

มาตรา ๕ "ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ออกกฎหมายเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของแต่ละกระทรวง"

มาตรา ๔๓ เมื่อใดมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดินไว้บังคับแล้ว

(๒) ถ้าในเขตโครงการจัดรูปที่ดินนั้น มีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งเป็นที่รกร้างว่างเปล่า ที่ดินที่มีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน . . . ให้ทรัพย์สินนั้นเป็นทรัพย์สินของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพื่อใช้ในการจัดรูปที่ดิน

๗. พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ มีบัญญัติให้พนักงาน

เจ้าหน้าที่ตามกฎหมายนี้ เป็นผู้ดูแลรักษาที่ดินในบริเวณพื้นที่ที่มีการจัดนิคมสร้างตนเอง หรือนิคมสหกรณ์



มาตรา ๖ "ให้รัฐบาลมีอำนาจจัดที่ดินของรัฐ เพื่อให้ประชาชนได้มีที่ดินเพาะ  
 ปลูกและประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่งในที่ดินนั้น โดยจัดตั้งเป็นนิกมตามพระราชบัญญัตินี้"

มาตรา ๑๕ "ห้ามมิให้ผู้ใดเข้าไปหาประโยชน์ ยึดถือ ครอบครอง ปลูกสร้าง  
 ก่อสร้าง แฉวงวาง เปลาหรือทำควยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายหรือทำให้เสื่อม  
 สภาพที่ดิน หรือทำให้เป็นอันตรายแก่ทรัพยากรธรรมชาติ ในที่ดินภายในเขตของนิกม  
 เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากอธิบดี"

สมาชิกนิกมจะกระทำการตามวรรคหนึ่งได้โดยไม่ต้องเสียเงินค่าบำรุงตาม  
 มาตรา ๑๖ เฉพาะในที่ดินที่ตนได้รับมอบให้เข้าทำประโยชน์เท่านั้น"

๔. พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรม-  
 สิทธิ์ในที่ราชพัสดุ และให้กรมธนารักษ์เป็นผู้มีหน้าที่ดูแลจัดการที่ราชพัสดุ

มาตรา ๔ "ที่ราชพัสดุ" หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของ  
 แขนงดินทุกชนิด เว้นแต่สาขาทรัพย์สินของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับคืนมาตาม  
 ประมวลกฎหมายที่ดิน

(๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือสงวนไว้เพื่อพลเมืองใช้รวม  
 กัน เป็นต้นว่า ที่ขายคลัง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่น  
 ไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

มาตรา ๕ "ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ"

กฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๔) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ  
 พ.ศ. ๒๕๑๔ หมวดที่ ๑ ว่าด้วยการดูแลและบำรุงรักษาที่ราชพัสดุ

ข้อ ๑ "ให้กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง มีหน้าที่รับขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ  
 โดยทำเป็นทะเบียนที่ราชพัสดุล่าง"

๕. พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ  
 พ.ศ. ๒๕๐๔ ให้อธิบดีกรมศิลปากรมีอำนาจหน้าที่ดูแลโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ

## และพิพัตถ์สถานแห่งชาติ

มาตรา ๘ "เพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษา และการควบคุมโบราณสถานให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ให้อธิบดีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษาขึ้นทะเบียนโบราณสถานใด ๆ ตามที่อธิบดีเห็นสมควรได้ และให้มีอำนาจกำหนดเขตที่ดินตามที่เห็นสมควร เป็นของโบราณสถาน โดยให้ถือว่า เป็นโบราณสถานด้วยก็ได้ ประกาศดังกล่าวนี้ อธิบดีจะเพิกถอนหรือแก้ไขเพิ่มเติมก็ได้โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา"

นอกจากบัญญัติกฎหมายที่กล่าวแล้วนี้ ยังมีกฎหมายอีกหลายฉบับที่มีบัญญัติอำนาจหน้าที่ให้กระทรวง ทบวง กรมของรัฐบาล เป็นเจ้าหน้าที่เกี่ยวข้องกับที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังเช่น พระราชบัญญัติรักษาคล่อง ร.ศ. ๑๒๑ ให้กรมชลประทานมีหน้าที่รักษาคล่องบางคล่อง พระราชบัญญัติรักษาคล่องประปา พ.ศ. ๒๔๔๖ ให้การประปานครหลวงมีอำนาจหน้าที่รักษาคล่องประปา คล่องเชียงราก คล่องซึ่งแยกจากแม่น้ำเจ้าพระยามาบรรจบกับคล่องเชียงราก พระราชบัญญัติชลประทานราษฎร์ พ.ศ. ๒๔๔๒ พระราชบัญญัติชลประทานหลวง พ.ศ. ๒๔๕๕ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๕ เป็นต้น

ปัญหาประการหนึ่งที่เกิดเป็นข้อขัดแย้งระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ ที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลปกครองทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแต่ละประเภทนั้น ประการหนึ่งเกิดจากความไม่เข้าใจในบทบัญญัติกฎหมายต่าง ๆ เกี่ยวกับอำนาจปกครองดูแลที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ทั้งนี้ เพราะมีบทกฎหมายดังกล่าวกำหนดไว้แตกต่างกันและซ้ำซ้อนกัน ดังนั้นการพิจารณาจึงจำต้องใช้ความระมัดระวังวินิจฉัยเพราะที่เขตกรรมและขอบเขตของกฎหมายแต่ละฉบับ เหล่านี้ให้ต้องแต่เสียก่อน ดังเช่นพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุฯ พ.ศ. ๒๕๐๒ ให้อำนาจอธิบดีกรมศิลปากรที่จะประกาศกำหนดเป็นเขตโบราณสถานในที่ดินของเอกชนหรือที่ดินของรัฐได้เสมอ แต่ที่ดินเหล่านั้นยังคงเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนหรือของรัฐอยู่เช่นเดิมดังนี้ เป็นต้น และเพื่อจะได้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับอำนาจการปกครองดูแลที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โปรดดูรายละเอียดในแผนผังแสดงการดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินในหน้าต่อไป

### การดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

- |   |   |  |
|---|---|--|
| <p>๑. ที่ดินรกร้างว่างเปล่า</p> <p>ผู้ดูแลรักษา</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- อธิบดีกรมที่ดิน (ตาม ม.๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน)</li> <li>- ขณะนี้กระทรวงมหาดไทย ได้มอบหมายให้หน่วยราชการ ดังต่อไปนี้เป็นผู้ดูแลรักษาแทน อธิบดีกรมที่ดิน คือ</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>(๑) เทศบาล ในเขตเทศบาล</li> <li>(๒) สุขาภิบาล ในเขตสุขาภิบาล</li> <li>(๓) จังหวัด นอกเขตเทศบาลและนอกเขตสุขาภิบาล</li> </ul> <p>(ทั้งนี้ ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๔๔๐/๒๔๔๔-๑๖ สิงหาคม ๒๔๔๔ และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยถาวรดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๑๕ ลงวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๑๕)</p> | <p>๒. ที่ดินที่พลเมืองใช้ร่วมกัน (ที่สาธารณประโยชน์)</p> <p>ผู้ดูแลรักษา</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(๑) นายอำเภอท้องที่ ภายในเขตท้องที่ของนครนายก พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๙ เว้นแต่ แม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ และทางหลวง</li> <li>(๒) กรมเจ้าท่า เฉพาะ แม่น้ำลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ประภาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๐ (พ.ศ.๒๕๑๕)</li> <li>(๓) ผู้อำนวยการทางหลวง เฉพาะทางหลวง ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๕๕ (พ.ศ.๒๕๑๕)</li> </ul> | <p>๓. ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะกระทรวงการคลัง</p> <p>(ตามพ.ร.บ. ที่ราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๑๔)</p> <p>กรมธนารักษ์ตามกฎกระทรวงออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชทัณฑ์ พ.ศ.๒๕๑๔</p> |
|---|---|--|



๑ โสภณ ชัยสุวรรณ, คู่มือพนักงานที่ดิน (ตอนที่ ๑) (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ไทย (ชม), ๒๕๒๐), หน้า ๑๘



ข้อยกเว้น (สำหรับที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่มีกฎหมายอื่นให้ผู้นับคุณแลรักษา)

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่อยู่ในเขตตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนอยู่ในแนวทางหลวงตามพระราชกฤษฎีกากำหนดแนวทางหลวง

(๒) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่อยู่ในแนวเขตทางหลวง ตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

(๓) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่อยู่ในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดิน

(๔) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่อยู่ในเขตโครงการปฏิรูปที่ดิน ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน

นอกจากนั้น ในการดูแลปกครองที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินดังกล่าว ฝ่ายปกครองยังได้จัดให้มีเอกสารสำคัญสำหรับที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไว้ด้วยดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดินว่า

มาตรา ๔ ตรี ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ อธิบดีอาจจัดให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเพื่อแสดงเขตไว้เป็นหลักฐาน

แบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ที่ดินตามวรรคหนึ่งแปลงใดยังไม่หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เขตของที่ดินดังกล่าวให้เป็นไปตามหลักฐานของทางราชการ

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า ทรัพย์สินของแผ่นดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นทรัพย์สินที่รัฐหรือฝ่ายปกครองได้ให้ความคุ้มครองเป็นพิเศษดีกว่าทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา หรือทรัพย์สินของเอกชน ทั้งนี้เพราะว่าสาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นปัจจัยสำคัญของฝ่ายปกครอง ที่จะใจคำเนิงานให้เป็นไปโดยความราบรื่น สงบสุขในทุก ๆ ด้าน ทั้งในสาธารณูปโภคและสาธารณูปการทั้งหลาย ความเกี่ยวพันระหว่างฝ่ายปกครองกับประชาชนในเรื่องต่าง ๆ อันเกี่ยวกับสาธารณสมบัติของแผ่นดินนี้ จึงมีลักษณะเป็นพิเศษ กล่าวคือ มีลักษณะเป็นกฎหมายมหาชนที่รัฐกำหนดออกมา เพื่อให้ประชาชนในรัฐปฏิบัติ

ตามคำสั่งของฝ่ายปกครองในลักษณะบังคับให้ประชาชนกระทำ หรือเว้นกระทำ เกี่ยวกับ การรักษาประโยชน์ของสาธารณสมบัติของแผ่นดินเหล่านี้ โดยถือเป็นหน้าที่ของพลเมืองใน รัฐโดยตรง ซึ่งมีลักษณะเป็นกฎหมายมหาชนนั่นเอง

#### ๔.๔ การใช้หลักกฎหมายมหาชนและหลักกฎหมายเอกชนกับที่ราชพัสดุ

ดังที่กล่าวมาแล้วในบทก่อนว่า ที่ราชพัสดุประกอบด้วยทรัพย์สินของแผ่นดิน ๒ ประเภท คือ สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทหนึ่ง และทรัพย์สินของแผ่นดินประเภท ธรรมดาอีกประเภทหนึ่ง ซึ่งทรัพย์สินของแผ่นดินทั้งสองประเภทนี้ มีสภาพของการยึดถือไว้ ไซ้ประโยชน์ในลักษณะที่ต่างกัน โดยสาธารณสมบัติของแผ่นดินจะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่ ฝ่ายปกครองใช้ในราชการ ใช้ในกิจการบริการสาธารณะเพื่อสนองความต้องการของ ประชาชน อันเป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับประชาชนโดยตรง ส่วน ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา เป็นทรัพย์สินที่ฝ่ายปกครองใช้ประโยชน์ในการดำเนินกิจการ ที่มีลักษณะอย่างเดียวกับเอกชน หรือเรียกว่าวิสาหกิจเอกชนของฝ่ายปกครองอันได้แก่ การ นำที่ดินราชพัสดุออกให้เช่า การให้เช่าอาคารราชพัสดุ หรือการให้เช่าที่ดินปลูกอาคาร ยกกรรมสิทธิ์ เป็นต้น ดังนั้น หลักกฎหมายที่จะนำมาใช้กับที่ราชพัสดุจึงย่อมต่างกัน กล่าว คือ ที่ราชพัสดุกส่วนที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินย่อมได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษ เพราะ เป็นทรัพย์สินที่ฝ่ายปกครองใช้ดำเนินกิจการบริการสาธารณะซึ่งมีความ เกี่ยวข้องกับกฎหมาย ปกครอง จึงต้องนำหลักกฎหมายมหาชนมาใช้บังคับกับที่ราชพัสดุประเภทนี้ เช่น เกี่ยวกับการ โอน การถอนสภาพ การดูแลรักษาและจัดระเบียบ ส่วนที่ราชพัสดุที่เป็นทรัพย์สินของ แผ่นดินประเภทธรรมดา ย่อมถือเป็นทรัพย์สินที่ฝ่ายปกครองยึดถือครอบครองอยู่ในฐานะ เหมือนกับเอกชน ไม่ได้ได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษเหมือนประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดิน จึงมีความผูกพันตามหลักกฎหมายเอกชน เช่น เกี่ยวกับการโอน เกี่ยวกับการระบวนการและ หลักเกณฑ์การจัดหาผลประโยชน์ในที่ราชพัสดุในลักษณะต่าง ๆ เป็นต้น

มีข้อน่าสังเกตว่า หลักกฎหมายในที่ราชพัสดุมิได้มีลักษณะแปลกพิเศษอยู่ประการหนึ่ง คือมีการนำเรื่องกรรมสิทธิ์ตามหลักกฎหมายเอกชนมาใช้บังคับกับที่ราชพัสดุ ทั้งประเภทที่ เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินและประเภทที่เป็นทรัพย์สินธรรมดา และในการกระทำบาง อย่างเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ ได้ใช้หลักกฎหมายมหาชนเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย จึงทำให้เกิดปัญหา

ว่า ในกรณีเช่นนี้จะใช้หลักกฎหมายอะไรมาบังคับกับกรณีต่าง ๆ เหล่านี้ ก่อให้เกิดความสับสนและเป็นปัญหาในการใช้กฎหมายเกี่ยวกับที่ราชพัสดุที่สำคัญทีเดียว ซึ่งผู้เขียนจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไปนี้

#### ๔.๔.๑ การโอนที่ราชพัสดุ

พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๔ ได้บัญญัติหลักเกณฑ์การโอนที่ราชพัสดุไว้ว่า มาตรา ๔ การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุเฉพาะที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ ส่วนการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุนั้นให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง การตราพระราชบัญญัติตามวรรคหนึ่ง ให้มีแผนที่แสดงเขตที่ราชพัสดุแนบท้ายด้วย กฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ.๒๕๒๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๔ ได้บัญญัติยกเลิกกฎกระทรวงฉบับที่ ๒ (พ.ศ.๒๕๑๔) เกี่ยวกับการโอนที่ราชพัสดุประเภททรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา แล้วบัญญัติหลักเกณฑ์ใหม่ไว้ดังนี้

ข้อ ๒ การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ จะกระทำใดแต่โดยการขาย การแลกเปลี่ยน หรือการให้ และจะต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีก่อน

การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม ให้ดำเนินการตามข้อ ๕

การให้ที่ราชพัสดุจะกระทำใดเฉพาะเพื่อการศาสนา การสาธารณประโยชน์ อื่นๆ หรือการโอนคืนให้แก่ผู้ยกให้

ข้อ ๓ การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุนั้นให้แก่ผู้ยกให้ จะกระทำใดเมื่อที่ราชพัสดุนั้น มีใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ และทางราชการมิได้ใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุนั้นตามวัตถุประสงค์ของผู้ยกให้ภายในสิบปีนับแต่วันจดทะเบียนยกให้ และผู้ยกให้เป็นผู้ยื่นเรื่องราวขอที่ราชพัสดุนั้นภายในหนึ่งปีนับแต่วันครบกำหนดระยะเวลาดังกล่าว



ข้อ ๔ ในกรณีที่มีความจำเป็นจะต้องโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ ตามข้อ ๒  
วรรคหนึ่ง ให้กระทรวงการคลังตั้งกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง มีจำนวนไม่น้อยกว่าห้าคน แต่  
ไม่เกินเจ็ดคนทำการพิจารณาและเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ

การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุตามวรรคหนึ่ง ให้คำนึงถึงสภาพและที่ตั้งที่ราชพัสดุ  
กับความเหมาะสมและประโยชน์ของทางราชการเป็นสำคัญ

ข้อ ๕ การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตาม  
กฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้กระทรวงการคลัง โอนกรรมสิทธิ์ในที่  
ราชพัสดุนั้นเมื่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมแจ้งให้ทราบ

ข้อ ๖ การขายและการแลกเปลี่ยนที่ราชพัสดุ ให้กระทำโดยวิธีประมูล วัน  
แต่การขายหรือการแลกเปลี่ยนดังต่อไปนี้ จะกระทำโดยไม่ต้องใช้วิธีประมูลก็ได้ คือ

(๑) การขายให้แก่หรือแลกเปลี่ยนกับสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์  
องค์การปกครองท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคล หรือ

(๒) การแลกเปลี่ยนซึ่งคณะกรรมการตามข้อ ๔ เห็นว่า โดยสภาพไม่เหมาะสม  
ที่จะทำการประมูล

วิธีประมูลให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงการคลังกำหนด

"การโอน" ในที่นี้พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ ได้บัญญัติไว้โดยชัดแจ้งว่า  
เป็น "การโอนกรรมสิทธิ์" ฉะนั้น การให้เช่าในลักษณะต่าง ๆ อันเกี่ยวกับที่ราชพัสดุจึง  
ไม่ใช่การโอน ส่วนคำว่า "กรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุ" จะมีความหมายเพียงใดนั้น โปรดดู  
รายละเอียดในค้อนท้ายของบทนี้ต่อไป

อนึ่ง ความในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ ได้บัญญัติว่า  
"การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุเฉพาะที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่เช่าเพื่อประโยชน์  
ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ ส่วนการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุอื่น  
ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง"

ดังนั้น ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ นี้ หลักเกณฑ์ใน  
เรื่องการโอนที่ราชพัสดุจึงอาจแบ่งออกได้ดังนี้คือ

ก. การโอนที่ราชพัสดุประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

ที่ราชพัสดุที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ตามความในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๔ หมายถึงที่ที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่ไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะอยู่ในขณะนั้น และที่ได้ส่งวงหลวงห้ามตามกฎหมายเพื่อไว้ประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะในภายหน้าด้วย ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งหลักกฎหมายเกี่ยวกับการโอนที่ราชพัสดุที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะนี้ พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๔ ได้บัญญัติไว้สอดคล้องกับความในมาตรา ๑๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กล่าวคือให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ

ข. การโอนที่ราชพัสดุประเภททรัพย์สินของแผ่นดินประเภทธรรมดา

มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๔ ไขคำว่า "การโอนที่ราชพัสดุอื่น" ซึ่งหมายถึงที่ราชพัสดุที่ไม่ใช่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะนั่นเอง

การโอนที่ราชพัสดุประเภททรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา ไม่ต้องกระทำโดยอาศัยบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกาอย่างสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หากเป็นการดำเนินการอย่างอื่น เช่นทรัพย์สินในความยึดถือของเอกชน โดยเพียงแต่ได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายปกครอง คือคณะรัฐมนตรีก่อน และตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ ๕ (๒๕๒๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๔ ได้กำหนดไว้โดยละเอียดชัดแจ้งว่า การโอนที่ราชพัสดุประเภททรัพย์สินของแผ่นดินประเภทธรรมดาให้กระทำได้แต่เพียง ๓ กรณี คือ การขาย การแลกเปลี่ยน และการให้เท่านั้น ซึ่งการขายและการแลกเปลี่ยนให้ดำเนินการโดยวิธีประมูล เว้นแต่การขายหรือการแลกเปลี่ยนกับสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคล

การให้ที่ราชพัสดุ จะกระทำได้เฉพาะที่เป็นการให้เพื่อการศาสนา การสาธารณประโยชน์อย่างอื่น หรือโอนคืนให้แก่ผู้ยกให้ และกรณีการโอนคืนให้แก่ผู้ยกให้นั้นถูกจำกัดว่าเฉพาะที่ราชพัสดุที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินประเภทธรรมดาเท่านั้น และผู้ยกให้มีสิทธิขอคืน

เมื่อทางราชการมิได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุนั้น ตามวัตถุประสงค์ที่ยกให้ภายใน ๑ ปี นับ  
แต่วันครบกำหนด ๑๐ ปี ที่ได้จดทะเบียนยกให้

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า การโอนที่ดินราชพัสดุประเภททรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาที่ไม่  
ว่าการซื้อขาย การแลกเปลี่ยน หรือการให้ ใ้โดยอาศัยบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและ  
พาณิชย์อันเป็นกฎหมายเอกชน ตลอดจนวิธีการดำเนินการดังกล่าวก็มิได้อาศัยอำนาจในทาง  
กฎหมายปกครองแต่ประการใด ความผูกพันระหว่างคู่กรณีเกี่ยวกับการทำนิติกรรมในที่  
ราชพัสดุประเภทนี้ จึงเป็นไปตามหลักกฎหมายเอกชน ซึ่งยึดถือหลักความศักดิ์สิทธิ์ในการแสดง  
เจตนาและความเสมอภาคของคู่กรณี ทั้งจำต้องตกอยู่ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายเกี่ยวกับ  
ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมของประชาชนด้วย

ปัญหาในเรื่องนี้จึงมีว่า หลักกฎหมายเอกชนจะนำมาใช้กับเรื่องการโอนที่ดินราชพัสดุ  
ประเภททรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาได้ทุกกรณีหรือไม่ ดังเช่น กรณีการยกให้ที่ดินของเอกชน  
เพื่อการอันหนึ่งอันใดของรัฐบาล ฝ่ายผู้ยกให้จะทำสัญญาโดยกำหนดเงื่อนไขประการต่าง ๆ  
ตามความประสงค์ของผู้ยกให้ ภายใต้บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้หรือไม่  
เป็นต้นว่า เงื่อนไขให้ที่ดินและอาคารที่ยกให้เป็นสิทธิแก่บุคคลแก่กระทรวง ทบวง กรม หรือ  
สถานศึกษาใดโดยเฉพาะ ตลอดจนดอกเบี้ยหรือรายได้ของทรัพย์สินที่ยกให้ควม หรือเงื่อนไขให้  
ปลูกสร้างอาคารสถานที่ราชการประเภทใดประเภทหนึ่งโดยเฉพาะเท่านั้น มิฉะนั้นรัฐบาลจะ  
ต้องคืนให้ผู้ยกให้ดังนี้

ความเห็นของผู้เขียนเห็นว่า โดยหลักแล้วเมื่อบทบัญญัติในการทำนิติกรรมเกี่ยวกับ  
ที่ดินราชพัสดุประเภททรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาเหล่านี้เป็นไปตามหลักกฎหมายเอกชน ความ  
ผูกพันและเงื่อนไขต่าง ๆ ของนิติกรรมย่อมเป็นไปตามหลักของกฎหมายเอกชนทุกประการ เว้น  
แต่จะเป็นขัดต่อกฎหมายหรือความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ทำให้เงื่อนไข  
ที่กำหนดไว้ตกเป็นอันใช้ไม่ได้หรือไม่ละ ซึ่งเมื่อพิจารณาตามตัวอย่างข้างต้นแล้วเห็นว่า  
เงื่อนไขบางประการมีข้อกำหนดในกฎกระทรวงซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติที่ดินราชพัสดุ  
พ.ศ. ๒๕๑๘ บัญญัติเป็นอุปสรรคมิให้กระทำโดยอาศัยหลักกฎหมายเอกชน ดังที่ผู้เขียนได้กล่าว  
ไว้ข้างต้นได้ กล่าวคือ กรณีตามกฎหมายกระทรวงฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๒๕) ข้อ ๕ ที่มีบัญญัติว่า  
"การโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินราชพัสดุคืนให้แก่ผู้ยกให้ จะกระทำได้เมื่อที่ดินราชพัสดุนั้นมิใช่เป็น



สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ไร้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ และทางราชการมิได้ ไร้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุนั้นตามความประสงค์ของผู้อยู่กักภายในสิบปี นับแต่วันจดทะเบียน กักให้. . ." นั้นหมายความว่า หากที่ดินที่ยกให้ไร้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ แล้วย่อมจะไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของผู้อยู่กักให้ ผู้อยู่กักให้ไม่มีสิทธิขอคืนตามเงื่อนไข สัญญาอย่างนั้นหรือ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าทางราชการผู้รับยกให้จะต้องคืนให้แก่ผู้ให้ ทั้งนี้ โดยอาศัยหลักความผูกพันตามสัญญาในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันเป็นหลักกฎหมาย เอกชน

นอกจากนั้นการคืนให้แก่ผู้อยู่กักให้ ในกรณีที่ทางราชการมิได้ไร้ประโยชน์ในที่ ราชพัสดุนั้นตามความประสงค์ของผู้อยู่กักให้ ผู้อยู่กักให้จะต้องรอให้ระยะเวลาผ่านไปสิบปี ก่อน จึงจะขอคืนอย่างนั้นหรือ หากข้อเท็จจริงปรากฏว่าทางราชการได้ที่ดินแปลงอื่นใช้ ราชการ ตรงตามความประสงค์ของผู้อยู่กักให้เพื่อการนั้นแล้ว ทั้งนี้เพราะกฎกระทรวงฉบับ ที่ ๘ (พ.ศ.๒๕๒๔) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ ข้อ ๕ กำหนด ว่า "การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุคืนให้แก่ผู้อยู่กักให้ จะกระทำได้เมื่อที่ราชพัสดุนั้นมิใช่เป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ไร้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ และทางราชการมิได้ ไร้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุนั้นตามวัตถุประสงค์ของผู้อยู่กักภายในสิบปีนับแต่วันจดทะเบียน กักให้และผู้อยู่กักให้เป็นผู้ยื่นเรื่องราวขอที่ราชพัสดุนั้นภายในหนึ่งปี นับแต่วันครบระยะเวลาดังกล่าว" ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าเมื่อข้อเท็จจริงทางราชการมิได้ประสงค์จะไร้ที่ดินแปลงที่รับยกให้เพื่อการ ใดที่ผู้อยู่กักให้ได้แสดงเจตนา เพราะทางราชการมีที่ดินแปลงอื่นที่เหมาะสมกว่า ทั้งทางราช- การก็ได้ไร้หรือลงมือปลูกสร้างอาคารสำนักงาน สำนักราชการบ้านเมืองในที่ดินอีกแปลง หนึ่ง ซึ่งมิใช่แปลงที่ยกให้แล้ว ผู้อยู่กักให้ก็น่าจะมีสิทธิขอคืนที่ดินที่โดยไม่จำเป็นต้องรอให้ครบ สิบปีก่อน

#### ๔.๔.๒ การถอนสภาพที่ราชพัสดุ

ที่ราชพัสดุประเภทที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ไร้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดย เฉพาะ ตามบทบัญญัติมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทั้งที่เป็นทรัพย์สิน ของแผ่นดินที่ไร้ในขณะนั้นเพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือยังมีได้ใช้หากแต่ สงวนหวงห้ามไว้ตามกฎหมายเพื่อประโยชน์ของแผ่นดินในอนาคตก็ตาม เมื่อเลิกไร้หรือ สิ้นสภาพหรือไม่ประสงค์จะสงวนหวงห้าม ก็อาจถอนความเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้

โดยออกพระราชกฤษฎีกาดอนสภาพที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นเสีย ดังที่บัญญัติไว้ใน  
มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ ว่า

มาตรา ๕ ที่ราชพัสดุเฉพาะที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ไรเพื่อประ-  
โยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เมื่อเลิกไรเพื่อประโยชน์เช่นนั้น เมื่อสิ้นสภาพการเป็นสาธารณ  
สมบัติของแผ่นดินแล้ว หรือที่ราชพัสดุที่ทางราชการหวงห้ามไว้และทางราชการไม่ประสงค์  
จะหวงห้ามอีกต่อไป ให้ถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือถอนการหวงห้าม  
แล้วแต่กรณี โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินแนบท้ายพระราช-  
กฤษฎีกานั้นด้วย

มีข้อนำส่ง เอกความหมิ่นฉ้อเกี่ยวกับ เรื่องการถอนสภาพที่ราชพัสดุในพระราชบัญญัติ  
นี้ ได้บัญญัติไว้สอดคล้องกับมาตรา ๕ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน คงแตกต่างกันแต่เพียง  
ว่า ในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ มาตรา ๕ ไม่มีหมิ่นฉ้อในเรื่องการโอนที่  
ราชพัสดุภายหลังที่ได้ถอนสภาพความเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน จึงทำให้เกิดปัญหาว่า  
หลักเกณฑ์ในเรื่องการโอนที่ราชพัสดุภายหลังการถอนสภาพ จะต้องตกอยู่ภายใต้บทบังคับ  
แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๕ ซึ่งเป็นหมิ่นฉ้อทั่วไปด้วยหรือไม่ หรือว่าที่ราชพัสดุ

มาตรา ๕ วรรคสอง ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมือง  
ใช้ร่วมกัน หรือไรเพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่ใดหวงห้ามหรือสงวน  
ไว้ตามความต้องการของทบวงการเมือง อาจถูกถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อประโยชน์อย่างอื่น  
หรือนำไปจัดเพื่อประโยชน์ใด ในกรณีต่อไปนี้

(๒) ที่ดินที่ไรเพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ใดหวงห้าม หรือ  
สงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองใด ถ้าทบวงการเมืองนั้นเลิกไร หรือไม่ต้อง  
การหวงห้ามหรือสงวนต่อไป เมื่อใดมีพระราชกฤษฎีกาดอนสภาพแล้วคณะรัฐมนตรีจะมอบ  
หมายให้ทบวงการเมืองซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้ไร หรือจัดหาประโยชน์ใด แต่ถ้าโอนต่อไปยังเอกชน  
ให้กระทำโดยพระราชบัญญัตินี้ และถ้าจะนำไปจัดเพื่อประชาชนตามประมวลกฎหมายนี้ หรือ  
กฎหมายอื่น ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

ประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ไร่ หรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เมื่อถอนสภาพหรือถอนการหวงห้ามแล้ว เป็นผลให้กลายเป็นที่ราชพัสดุประเภทอื่น ซึ่งการโอนจะต้องดำเนินการตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ.๒๕๒๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๔ กล่าวคือ เพียงแต่ได้รับอนุมัติของคณะกรรมการเท่านั้น อย่างนั้นหรือ

ในปัญหาดังกล่าว ผู้เขียนมีความคิดเห็นว่าเนื่องจากพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๔ เป็นบทกฎหมายพิเศษอันเกี่ยวกับสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ย่อมยกเว้นบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดินในส่วนที่ซ้ำซ้อนกัน ดังนั้น จึงต้องพิจารณาว่าบทบัญญัติในเรื่องนี้ พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๔ โด้บัญญัติไว้แล้วหรือไม่ ซึ่งเมื่อพิจารณาเหตุในเรื่องระบบทรัพย์สินที่จัดแบ่งไว้เป็นประเภทต่าง ๆ ตามมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประกอบกับมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๔ แล้ว เห็นได้ว่าที่ราชพัสดุประกอบด้วยทรัพย์สินของแผ่นดิน ๒ ประเภท คือ เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ประเภทหนึ่ง และที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาอีกประเภทหนึ่ง ที่ราชพัสดุที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ไร่เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เมื่อเลิกไร่เพื่อประโยชน์เช่นนั้น หรือเมื่อสิ้นสภาพการไร่เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินและมีการถอนสภาพ ที่ราชพัสดุซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ย่อมกลายเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินประเภทธรรมดา ซึ่งหากจะโอนต่อไปยังเอกชนก็ต้องดำเนินการตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ.๒๕๒๕) ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๔ ที่บัญญัติไว้สำหรับที่ราชพัสดุโดยเฉพาะแล้ว

ส่วนที่ยังเป็นปัญหาต่อไป และผู้เขียนไม่ค่อยสนใจนักในความเห็นที่ถูกต้อง กล่าวคือ เรื่องที่ราชพัสดุที่ทางราชการโคหวงห้ามไว้และทางราชการไม่ประสงค์จะหวงห้ามอีกต่อไป เมื่อใดดำเนินการถอนการหวงห้ามแล้ว ผลของการถอนการหวงห้ามจะทำให้สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่โคหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตกเป็นที่ราชพัสดุประเภททรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา ดังกรณีการถอนสภาพสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่เลิกไร่เพื่อประโยชน์นั้นหรือสิ้นสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้วควยหรือไม่ เพราะที่ราชพัสดุที่ทางราชการหวงห้าม ไม่ว่าจะก่อนหรือขณะที่ไร่พระราชบัญญัติหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ.๒๔๗๔ ทางราชการจะหวงห้ามที่ดินรกร้าง



วางเปล่า ตามมาตรา ๑๓๐๘ (๑) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น เมื่อ  
 ถอนการหวงห้าม ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดย  
 เฉพาะนี้ ก็น่าจะกลายเป็นที่รกร้างว่างเปล่าตั้งแต่ก่อนที่มีการหวงห้าม และยอมตกเป็น  
 สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามบทบัญญัติมาตรา ๑๓๐๘ (๑) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและ  
 พินัยกรรมไม่เป็นที่ราชพัสดุอีกต่อไป จึงหากจะโอนก็ต้องปฏิบัติตามมาตรา ๔ (๒) แห่งประมวล  
 กฎหมายที่ดิน กล่าวคือ "ถ้าจะโอนต่อไปยังเอกชนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติและถ้าจะนำ  
 ไปจัดเพื่อประชาชนตามประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา"  
 เพราะความในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ ไม่ได้บัญญัติไว้

แต่กรณีดังกล่าว ถ้าพิจารณาในหลักกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุ ตามความในมาตรา ๕  
 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ ซึ่งบัญญัติว่า "ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือ  
 กรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุ" แล้วจะเห็นได้ว่าเมื่อที่ราชพัสดุที่กระทรวงการคลังถือกรรมสิทธิ์  
 ประกอบด้วยทรัพย์สินของแผ่นดิน ๒ ประเภท คือ สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ไว้เพื่อประโยชน์  
 ของแผ่นดินโดยเฉพาะ และทรัพย์สินของแผ่นดินประเภทธรรมดา ดังนั้น เมื่อถอนการหวง  
 ห้ามที่ดินราชพัสดุ ที่ทางราชการได้หวงห้ามไว้ ที่หวงห้ามเหล่านี้ก็ยอมกลายเป็นที่ราชพัสดุ  
 ประเภทอื่น นั่นคือ หมายความว่า เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินประเภทธรรมดา ซึ่งเป็นกรรม-  
 สิทธิ์ของกระทรวงการคลังอยู่นั่นเอง และหากจะโอนต่อไปก็ดำเนินการตามกฎหมายกระทรวง  
 ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๒๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ ดังกล่าวใน  
 ตอนต้น โดยไม่ต้องออกพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งใน  
 บัญชีนี้ หากยอมรับเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุแล้ว บลักรังเป็นไปตามความเห็นประการหลังนี้

#### ๔.๔.๓ การดูแลรักษาและจัดระเบียบในที่ราชพัสดุ

หลังจากที่มีการตราพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ ก็ได้มีพระราชบัญญัติ  
 แก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๑๖ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๑๕ (ฉบับที่ ๑๑)  
 พ.ศ. ๒๕๑๕ ลงวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๕ แก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการคลัง  
 ในการปกครอง ดูแล และบำรุงรักษา รวมทั้งการจัดหาประโยชน์และทำนิติกรรมเกี่ยวกับ  
 ที่ราชพัสดุ โดยกำหนดไว้ว่า

มาตรา ๓ ให้ยกเลิกความในข้อ ๕ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๖ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๑๕ และให้ใช้ข้อความต่อไปนี้แทน

ข้อ ๕ กระทรวงการคลังมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเงินแผ่นดิน ภาษีอากร การธนาคาร กิจการเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ กิจการอันกฎหมายบัญญัติให้เป็นการผูกขาดของรัฐ กิจการหารายได้ ซึ่งรัฐมีอำนาจดำเนินการได้แต่โดยเดียวตามกฎหมาย และไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรมอื่น และกิจการซึ่งจะเป็นสัญญาผูกพันต่อรัฐบาลได้ให้อำนาจ หรือให้สัตยาบัน รวมทั้งการค้าประกันหนี้ของส่วนราชการ องค์การของรัฐ สถาบันการเงิน และรัฐวิสาหกิจ

นอกจากนั้น ในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ ได้บัญญัติถึงกรมการดูแล รักษาใช้และจัดหาประโยชน์ เกี่ยวกับที่ราชพัสดุใช้ในมาตรา ๖ ว่า

มาตรา ๖ "ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า "คณะกรรมการที่ราชพัสดุ" ประกอบด้วย . . . "

ให้คณะกรรมการมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์และวิธีการในการ ปกครองดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ

หลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด ให้ตราเป็นกฎกระทรวง

กฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๔) ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ในการปกครองดูแลและบำรุงรักษาที่ราชพัสดุ การใช้ ที่ราชพัสดุ และการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุ ไว้เป็นหมวด ๆ

หมวดที่ ๑ เรื่องการปกครองดูแลและบำรุงรักษาที่ราชพัสดุ

ข้อ ๑ ให้กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง มีหน้าที่รับผิดชอบที่ราชพัสดุ โดยทำเป็นทะเบียนที่ราชพัสดุดังกล่าว

ข้อ ๒ ในแต่ละจังหวัด ให้มีทะเบียนที่ราชพัสดุจังหวัดมีรายการตรงกับทะเบียน ที่ราชพัสดุดังกล่าว

สำหรับกรุงเทพมหานคร ให้กรมชนารักษ์เป็นผู้จัดทำและรักษาทะเบียนที่ราชพัสดุ  
จังหวัด

ในจังหวัดอื่น ให้ราชพัสดุจังหวัดเป็นผู้จัดทำและรักษาทะเบียนที่ราชพัสดุจังหวัด

ข้อ ๓ ทะเบียนที่ราชพัสดุกกลางและทะเบียนที่ราชพัสดุจังหวัด ให้เป็นไปตาม  
แบบที่กระทรวงการคลังกำหนด และในทะเบียนดังกล่าวให้มีแผนที่แสดงที่ตั้งและอาณาเขต  
ของที่ราชพัสดุนั้นด้วย

ข้อ ๕ ที่ดินซึ่งเป็นที่ราชพัสดุแปลงใดยังไม่มียังหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินให้  
กรมชนารักษ์ดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินแปลงนั้น

#### หมวดที่ ๒ เรื่องการไต่ที่ราชพัสดุ

ข้อ ๑๐ กระทรวงมหาดไทย องค์การปกครองท้องถิ่นใด ประสงค์จะไต่ที่ราช-  
พัสดุเพื่อประโยชน์ในทางราชการ ถ้าที่ราชพัสดุนั้นตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานครให้ทำความตกลง  
กับกรมชนารักษ์ ถ้าตั้งอยู่จังหวัดอื่น ให้แจ้งการขอไต่ที่ราชพัสดุนั้นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด  
เมื่อได้รับความยินยอมจากผู้ว่าราชการจังหวัดให้ทำความตกลงกับกรมชนารักษ์

เนื่องจากในขณะประกาศใช้กฎกระทรวง (พ.ศ.๒๕๑๘) ออกตามความใน  
พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ สำนักงานราชพัสดุจังหวัดยังมีไม่ครบทุกจังหวัด ความ  
เดิมจึงบัญญัติไว้ว่า "ในจังหวัดอื่น ๆ ให้ราชพัสดุจังหวัดเป็นผู้จัดทำและรักษาทะเบียนที่ราช-  
พัสดุจังหวัด ในกรณีที่ไม่มียุทธวิธีจังหวัด ให้เป็นหน้าที่ของสรรพากรจังหวัด" ครั้นต่อมาเมื่อ  
มีสำนักงานราชพัสดุจังหวัดครบทุกจังหวัด จึงได้มีกฎกระทรวงฉบับที่ ๘ (พ.ศ.๒๕๒๕) กำหนด  
ให้ใช้ความนี้แทน

ความเดิมถูกยกเลิกโดยข้อ ๑ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓ (พ.ศ.๒๕๒๑) และ  
ให้ใช้ความนี้แทน



ข้อ ๑๓ ให้กระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การปกครองท้องถิ่นซึ่งได้รับอนุญาตให้ใช้ หรือครอบครองที่ราชพัสดุ ส่งคืนที่ราชพัสดุในกรณีดังต่อไปนี้

- (๑) เลิกใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุ
- (๒) มิได้ใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุกตามที่ได้รับอนุญาต
- (๓) ใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุไม่ครบถ้วนตามที่ได้รับอนุญาต
- (๔) ใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุผิดไปจากที่ได้รับอนุญาต หรือ
- (๕) เข้าครอบครองใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุโดยมิได้รับอนุญาตก่อน

ฯลฯ

ข้อ ๑๔ ในกรณีที่กระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การปกครองท้องถิ่น ซึ่งได้รับอนุญาตให้ใช้หรือครอบครองที่ราชพัสดุ ประสงค์จะรื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างซึ่งเป็นที่ราชพัสดุ ให้ขออนุญาตต่อกรมธนารักษ์ก่อน เมื่อได้รื้อถอนแล้วให้แจ้งให้กรมธนารักษ์ทราบ  
คือ <sup>๒</sup>

(๑) . . . ฯลฯ

หมวดที่ ๓ เรื่องการจัดหาประโยชน์ที่ราชพัสดุ

ข้อ ๑๖ ที่ราชพัสดุที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ในทางราชการ หรือที่ไม่ได้สงวนไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในทางราชการ จะนำมาจัดหาประโยชน์โดยการจัดให้เช่าก็ได้ แต่ต้องเป็นการให้เช่าในลักษณะดังต่อไปนี้

(๑) การให้เช่าที่ดินที่ผู้เช่าใช้อยู่อาศัย

ฯลฯ

ข้อ ๑๖ ทวิ ที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การปกครองท้องถิ่นสงวนไว้แต่ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ในทางราชการ จะนำมาจัดหาประโยชน์โดยให้เช่าเป็น

<sup>๑</sup> ความเดิมถูกยกเลิกโดยข้อ ๕ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๒๔) และให้ใช้ความนี้แทน

<sup>๒</sup> ความเดิมถูกยกเลิกโดยข้อ ๕ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๒๕) และให้ใช้ความนี้แทน

การชั่วคราวก็ได้ แต่ต้องเป็นการให้เช่าตามข้อ (๑) (๒) (๔) และ (๕)

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าการปกครองดูแลและบำรุงรักษา รวมทั้งการใช้และการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุ ไม่ว่าจะเป็นที่ราชพัสดุประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ให้เช่าเพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ราชพัสดุประเภททรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา เป็นไปคามบทบัญญัติแห่งกฎหมายจัดระเบียบบริหารราชการกระทรวงการคลังและพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ตลอดจนกฎกระทรวงซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ อันถือได้ว่าเป็นกฎหมายเอกชน เพราะเป็นการกำหนดหน้าที่ของฝ่ายปกครองและความเกี่ยวพันระหว่างฝ่ายปกครองกับบุคคลต่าง ๆ ดังนั้น ข้อกำหนดในส่วนที่เกี่ยวกับการปกครองดูแลบำรุงรักษา และการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุ จึงเป็นการนำหลักกฎหมายมหาชนมาใช้ในการกิจการอันเกี่ยวกับที่ราชพัสดุทั้งสิ้น

#### ๔.๔.๔. วิธีการจัดหาประโยชน์ที่ราชพัสดุ

การจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุนั้น มีลักษณะเป็นการจัดให้เช่าเป็นสำคัญ โดยวิธีการจัดให้เช่าที่ราชพัสดุ มีหลายรูปแบบดังที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๖ แห่งกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ว่า

ข้อ ๑๖ ที่ราชพัสดุที่ไม่ได้ให้เช่าประโยชน์ในทางราชการหรือที่ไม่ได้สงวนไว้เพื่อประโยชน์ในทางราชการ จะนำมาจัดหาประโยชน์โดยการจัดให้เช่าก็ได้ แต่ต้องเป็นการให้เช่าในลักษณะดังต่อไปนี้

- (๑) การให้เช่าที่ดินที่ผู้เช่าอยู่อาศัย
- (๒) การให้เช่าที่ดินที่ผู้เช่าประกอบกิจการเกษตร
- (๓) การให้เช่าที่ดินเพื่อปลูกสร้างอาคารยกกรรมสิทธิ์ที่ปลูกสร้างให้แก่

กระทรวงการคลัง

- (๔) การให้เช่าที่ดินเพื่อประโยชน์อย่างอื่น
- (๕) การให้เช่าอาคารที่เป็นที่ราชพัสดุ

นอกจากนี้ที่ราชพัสดุประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่สงวนไว้เพื่อใช้ประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ที่ยังไม่ได้ใช้ราชการก็อาจนำไปจัดหาประโยชน์ให้เช่าได้เช่นเดียวกับที่ราชพัสดุที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา และมีข้อจำกัดว่าต้องเป็นการ

จัดให้เข้าเป็นการชั่วคราว และเป็นการให้เข้าเฉพาะตามข้อ ๑๖ (๑) (๒) (๔) และ (๕) เท่านั้น ดังที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๖ ทวิ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓ (พ.ศ.๒๕๒๑) แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ.๒๕๒๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๔

ดังนั้น วิธีการจัดหาประโยชน์ที่ราชพัสดุของฝ่ายปกครอง เป็นการจัดทำกิจการ หรือเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยอาศัยหลักกฎหมายเอกชน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยเช่าทรัพย์สินและลักษณะอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง แม้ว่าข้อกำหนดเกี่ยวกับเงื่อนไขในการเช่า ระยะเวลาเช่า การบอกเลิกสัญญาเช่า ตลอดจนแบบสัญญาเช่าและการกำหนดอัตราค่าเช่า ค่าปรับหรือค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ในการจัดให้เช่า มีข้อกำหนดว่าต้องเป็นไปตามระเบียบ เงื่อนไขที่กฎกระทรวงกำหนด ดังที่กำหนดไว้ในข้อ ๒๑ และ ๒๒ แห่งกฎกระทรวง (พ.ศ.๒๕๑๔) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๔ ก็ตาม แต่เมื่อกิจการ ที่ฝ่ายปกครองจัดทำในลักษณะอย่างเดียวกับ เอกชนนี้ตกอยู่ภายใต้งบบังคับของกฎหมายเอกชน ที่เรียกกันว่าวิสาหกิจเอกชนของฝ่ายปกครอง หรือที่ภาษาฝรั่งเศสเรียกว่า Enterprise Privée De l'Administration ซึ่งกิจการเหล่านี้ไม่มีลักษณะเป็นบริการสาธารณะ จึงไม่ได้รับความคุ้มครองตามอำนาจพิเศษในทางปกครอง แต่อย่างไรก็ตามแม้กิจการ เหล่านี้จะมีลักษณะเหมือนกับกิจการของเอกชนก็ตาม ฝ่ายปกครองก็ต้องดำเนินการโดย เคารพต่อหลักการให้ความเสมอภาคแก่เอกชนผู้ยื่นคำขอการปกครอง โดยให้มีสิทธิได้รับผล การปฏิบัติจากกิจการที่ดำเนินเท่าเทียมกัน มิใช่กระทำเพื่อประโยชน์ของคนกลุ่มใด หรือ บุคคลใดโดยเฉพาะ ดังเช่นมีการจัดทำโดยวิธีประมูล เว้นแต่จะเขาขอยกเว้นให้กระทำ ได้โดยไม่ต้องประมูล ดังที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๗ แห่งกฎกระทรวง (พ.ศ.๒๕๑๔) ซึ่งถูกแก้ไข เพิ่มเติมโดยข้อ ๔ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓ (พ.ศ.๒๕๒๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติ ที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๔ เป็นต้น



### ๔.๔.๕ กรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ

มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๔ บัญญัติว่า "ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ"

ที่ราชพัสดุเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่มีลักษณะแตกต่างพิเศษไปจากทรัพย์สินของแผ่นดินประเภทอื่น ๆ ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในเรื่องการถือกรรมสิทธิ์ กล่าวคือ กำหนดให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุ

คำว่า "กรรมสิทธิ์" ตามหลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น หมายถึง ทรัพย์สินที่แสดงความเป็นเจ้าของในทรัพย์สิน ซึ่งมีนักกฎหมายท่านหนึ่งให้ความเห็นว่า บุคคลอาจมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินได้ทุกชนิดเว้นแต่ที่ดิน ซึ่งจะมีกรรมสิทธิ์ได้ก็ต่อเมื่อเป็นที่ดินมีโฉนด โฉนดตราจอง หรือตราจองที่ตราว่าทำประโยชน์แล้วเท่านั้น หากเป็นที่ดินที่ยังไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ดังกล่าว เจ้าของที่ดินก็มีเพียงสิทธิครอบครอง หาได้ชื่อว่าเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นไม่

สำหรับคำว่า "กรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ" ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๔ จะมีความหมายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังกล่าวหรือไม่เพียงใดนั้น ยังไม่มีผู้ใดให้ความเห็นไว้อย่างชัดเจน คงมีแต่ปัญหาของกฎหมายซึ่งกรมชนารักษ์และกรมที่ดินมีความเห็นขัดแย้งในประเด็นที่ว่า หนังสือสำคัญสำหรับที่ดินประเภทที่เป็นทรัพย์สินของรัฐบาลอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น ควรจะออกเป็นโฉนดหรือหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง โดยกรมที่ดินมีความเห็นว่าที่ราชพัสดุประเภทที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น กรมที่ดินจะออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินได้เฉพาะที่เป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ตามมาตรา ๔ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดินเท่านั้น กรมที่ดินไม่มีสิทธิที่จะออกโฉนดที่ดินได้ แต่กรมที่ดินอาจออกโฉนดที่ดินหรือ น.ส.๓ ให้สำหรับที่ราชพัสดุประเภทที่มีลักษณะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาได้ ส่วนกรมชนารักษ์เห็นว่าการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ราชพัสดุทุกประเภท ไม่ว่า

บัญญัติ สุธีระ, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์สิน,

ที่ราชพัสดุนั้นจะมีลักษณะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา ควรจะต้องออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินที่เป็นโฉนดที่ดิน เพราะหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินหลวง เป็นเพียงหนังสือสำคัญที่กรมที่ดินออกให้เพื่อแสดงเขตที่ดินไว้เป็นหลักฐานเท่านั้น มิได้แสดง กรรมสิทธิ์แต่อย่างใด ที่ราชพัสดุนี้เป็นทรัพย์สินของรัฐบาลประเภทสังหาริมทรัพย์ แตกต่าง ไปจากที่ดินของรัฐซึ่งเป็นที่รกร้างว่างเปล่าที่ได้เป็นของผู้ใดจนกว่าจะได้นำดำเนินการให้มี กรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน หรือยังคงเป็นของรัฐเพื่อให้เป็นของกลางที่ประชาชน จะใช้ประโยชน์ร่วมกันได้ ตามความในพระราชบัญญัติกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ นอกจากนั้นพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ เป็นกฎหมายพิเศษว่าด้วยทรัพย์สิน อันเป็นอสังหาริมทรัพย์ของรัฐบาลแตกต่างไปจากกฎหมายว่าด้วยที่ดินทั่ว ๆ ไป ถ้าออก หนังสือสำคัญสำหรับที่ราชพัสดุเป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินหลวงแล้ว ก็จะขัดกับพระราชบัญญัติ ที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ ที่กำหนดให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ และขัด กับมาตรา ๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กรมธนารักษ์จึงได้ส่งเรื่องให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยชี้ขาด

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้วินิจฉัยไว้ว่า โดยที่ที่ราชพัสดุกตามมาตรา ๔ แห่ง พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์ของรัฐซึ่งเป็นได้ทั้ง ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา และทรัพย์สินของแผ่นดินชนิดที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๓) และความในประมวลกฎหมาย ที่ดิน มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า "ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับ พลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ อธิบดีอาจจัดให้มีหนังสือ สำคัญสำหรับที่ดินหลวง เพื่อแสดงเขตไว้เป็นหลักฐาน" และมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระ- ราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ ได้กำหนดไว้ว่า "ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรม- สิทธิ์ที่ราชพัสดุ" และในวรรคสองกำหนดว่า "บรรดาที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรม ใดได้มาโดยการเวนคืน หรือการแลกเปลี่ยน หรือโดยประการอื่น ให้กระทรวงการคลัง เข้าถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุนั้น ฯลฯ" โดยมีข้อกำหนดให้ต้องมีหลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์ แต่อย่างใด จึงย่อมเป็นที่เห็นได้ชัดว่า กระทรวงการคลังมีอำนาจถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุ ทุกประเภทได้โดยไม่จำเป็นต้องมีโฉนดที่ดินเป็นหลักฐานการแสดงผลกรรมสิทธิ์ตามประมวล กฎหมายที่ดิน ส่วนการพิจารณาออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ราชพัสดุที่มีลักษณะเป็นสาธารณสมบัติ

ของแผ่นดินที่ใช่เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะนั้น ประมวลกฎหมายที่ดินเพียงแต่กำหนดว่า "อสังหาริมทรัพย์ที่คนอาจออกเป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ก็ได้" แต่มิได้ห้ามการออกเป็นหนังสือสำคัญประเภทอื่นด้วย ดังนั้น สำหรับที่ราชพัสดุที่เป็นปัญหานี้ อสังหาริมทรัพย์ที่คนจึงอาจพิจารณาออกเป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินประเภทใดก็ได้ แล้วแต่จะเห็นสมควรเพื่อประโยชน์ของทางราชการ

ผู้เขียนเห็นว่า คำวินิจฉัยของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาครั้งกล่าว แม้จะเป็นการวินิจฉัยในประเด็นเรื่องการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ราชพัสดุที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช่เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะว่าเป็นคุณสมบัติของอสังหาริมทรัพย์ที่คนจะออกเป็นโฉนดที่ดิน หรือหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงก็ได้ตามสมควรแก่ประโยชน์ราชการก็ตาม แต่เหตุผลในการวินิจฉัยข้อปัญหาค้างกล่าวทำให้สรุปความหมายของคำว่า "กรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ" ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ ว่าไม่ได้มีความหมายเคร่งครัดเหมือนคำว่ากรรมสิทธิ์ที่ได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือเป็นความหมายในคำจำกัดความที่ว่า "โฉนดที่ดิน" ดังที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายที่ดินไม่ จึงถือว่าข้อกำหนดเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุเป็นผลทางกฎหมายกล่าวคือ หากอสังหาริมทรัพย์ใดเป็นที่ราชพัสดุตามความแห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ แล้ว ย่อมเป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงการคลังทั้งสิ้น โดยไม่จำเป็นว่าจะต้องมีโฉนดที่ดินเป็นหลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือไม่

ดังนั้น ที่ราชพัสดุบางแปลงที่เกิดโดยผลของการประกาศสงวนหวงห้ามหรือพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ราชการโดยเฉพาะ ซึ่งไม่มีหลักฐานหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินแต่ประการใด ตัวอย่างเช่น ประกาศหวงห้ามที่ดินของสมุหเทศาภิบาลมณฑลภูเก็ตที่ปรากฏอยู่ในหลักฐานทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ของอำเภอกลาง จังหวัดภูเก็ต สงวนที่ดินทำนุไร่ไชย ตำบลไม้ขาว อำเภอกลาง จังหวัดภูเก็ต ไว้เพื่อประโยชน์

---

๑ คุมนันทสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การออกหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ (ปัญหามาตรา ๔ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔) เดือนพฤศจิกายน ๒๕๒๐





การบริหารที่ราชพัสดุ

วัตถุประสงค์ของการจัดใหม่ที่ราชพัสดุนั้น นับแต่อดีตจนถึงปัจจุบันถือกันว่ามีไว้

เพื่อประโยชน์ทางราชการ หากที่ราชพัสดุแปลงใดมิได้ใช้ราชการ หรือยังมิได้ใช้ราชการ ก็จะไปจัดหาประโยชน์ให้เกิดเป็นรายได้ขึ้นแก่แผ่นดิน โดยการนำไปจัดให้เช่าในลักษณะต่าง ๆ เช่น การให้เช่าที่ดินราชพัสดุเพื่ออยู่อาศัย เพื่อการเกษตร เพื่อปลูกสร้างอาคาร ยกกรรมสิทธิ์ให้กระทรวงการคลัง หรือเพื่อประโยชน์อย่างอื่นและการให้เช่าอาคารราชพัสดุ เป็นต้น เมื่อมีความจำเป็นที่จะต้องนำที่ราชพัสดุแปลงใดไปใช้ราชการตามความประสงค์ของกระทรวง ทบวง กรมใด กระทรวงการคลังก็บอกเลิกสัญญาเช่า และอนุญาตให้พื้นที่ราชพัสดุแปลงนั้นไปใช้ราชการต่อไป ดังนั้น การบริหารที่ราชพัสดุ จึงมุ่งหมายไปในหลัก การสองประการดังกล่าว คือ การใช้ราชการ และการจัดหาผลประโยชน์ในที่ราชพัสดุ ซึ่งเมื่อมีพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ จึงได้บัญญัติข้อกำหนดต่าง ๆ และระเบียบวิธี ในการบริหารที่ราชพัสดุให้ไปสู่เป้าหมายดังกล่าว โดยได้บัญญัติให้การบริหารที่ราชพัสดุตก อยู่ภายใต้การกำหนดนโยบายของคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า "คณะกรรมการที่ราชพัสดุ" โดยเป็นผู้กำหนดนโยบายการบริหารที่ราชพัสดุนั้นเป็นกิจการในอำนาจหน้าที่ของ กระทรวงการคลัง และกำหนดให้กรมธนารักษ์เป็นเจ้าหน้าที่โดยตรงในการปฏิบัติงานตาม กฎหมายนี้กับให้จังหวัดและอำเภอต่าง ๆ และส่วนราชการที่ครอบครองใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุ มีส่วนในการบริหารที่ราชพัสดุในบางเรื่องด้วย

๕.๑ คณะกรรมการที่ราชพัสดุกำหนดนโยบายบริหารที่ราชพัสดุ

เดิมในร่างพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาหลักการจัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาพระราชบัญญัติของ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับ "คณะกรรมการที่ราชพัสดุ" นี้แต่ประการใด ครั้นร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้เข้าไปสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่รัฐสภาในขณะนั้น คณะกรรมาธิการเศรษฐกิจได้คัดค้านในมาตรา ๕ ของร่างพระราชบัญญัติเดิมออกทั้งหมด ซึ่งเดิมในร่างพระราชบัญญัตินี้กำหนดไว้ว่า "ให้กระทรวงการคลังปกครองดูแล บำรุง รักษา รื้อถอน ใช้ จัดหาประโยชน์หรือทำนิติกรรมใด ๆ

เกี่ยวกับที่ราชพัสดุตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง เว้นแต่ที่ราชพัสดุที่  
 กระทรวงมหาดไทยหรือจังหวัดใด ไซ้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน ให้กระทรวงมหาดไทย  
 หรือจังหวัดนั้น มีอำนาจหน้าที่ปกครองดูแล บำรุงรักษา และรื้อถอน ตามหลักเกณฑ์และ  
 วิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง" แล้วคณะกรรมาธิการจึงได้ร่างเสียใหม่โดยกำหนดให้  
 มีคณะกรรมการที่ราชพัสดุเป็นผู้กำหนดนโยบายในการบริหารที่ราชพัสดุ ดังปรากฏอยู่ใน  
 มาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ปัจจุบัน โดยในการพิจารณานั้นกรรมา-  
 ธิการท่านหนึ่ง ได้ให้เหตุผลว่า ทรัพย์สินของแผ่นดินนั้นควรจะมีศูนย์กลางคณะกรรมการ  
 นี้เอง ทำหน้าที่รับผิดชอบตั้งแต่การกำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์และวิธีการอื่น ๆ เพื่อการใช้  
 ประโยชน์ทรัพย์สินเหล่านี้จะเป็นไปโดยเต็มที่ มีที่เหลือที่ไหนที่ขาดที่ไหนอยู่ส่วนราชการไหน  
 ใครได้รับประโยชน์หรือใครไม่ได้รับประโยชน์เราจะให้คณะกรรมการนี้เป็นผู้รับผิดชอบทั้ง  
 หมด การดูแลรักษาถ้าจะมีการกำหนดนโยบายหลักเกณฑ์และวิธีการไว้ เพราะฉะนั้นถ้าหาก  
 ว่าที่ซึ่งเทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเคยได้รับประโยชน์อยู่แล้วก็มี  
 เหตุผลสมควร เชื่อว่าคณะกรรมการชุดนี้ก็จะพิจารณาคำขี้ การที่ไม่บัญญัติขอลดยกยอไว้ใน  
 นี้ เพราะเราเปลี่ยนรูปของการบริหารทรัพย์สินของแผ่นดิน รายละเอียดต่าง ๆ นั้น หรือ  
 ใครจะดูแลรักษา ใครจะได้อผลประโยชน์เล็ก ๆ น้อย ๆ ปล่อยให้มันเป็นดุลพินิจของกรรม-  
 การ ซึ่งมีการถ่วงดุลย์ มีการรับผิดชอบระหว่างผู้ดูแลรักษาหรือผู้ถือกรรมสิทธิ์ กระทรวง  
 การคลังก็ทำหน้าที่เป็นผู้บริหาร นอกนั้นก็มีความกรรมการซึ่งประกอบด้วยส่วนราชการหลาย ๆ  
 ฝ่าย ซึ่งมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องในฐานะผู้ใช้ก็ ผู้จะได้อผลประโยชน์หรืออื่นใดก็ดี ก็มีการ  
 ถ่วงดุลย์กัน<sup>๒</sup>

พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้บัญญัติให้คณะกรรมการที่ราชพัสดุมี  
 อำนาจและหน้าที่กำหนดนโยบายการบริหารที่ราชพัสดุ โดยบัญญัติไว้ในมาตรา ๖ ว่า

นายศักดิ์ดา สายบัว กรรมาธิการเศรษฐกิจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ จัด  
 ระเบียบที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๑.

<sup>๒</sup> ทุกรายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าทีรัฐสภา ครั้งที่ ๓๒/๒๕๑๘  
 ลงวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๑๘



มาตรา ๖ ให้คณะกรรมการชั้นคณะหนึ่งเรียกว่า "คณะกรรมการที่ราชพัสดุ"

ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธาน ปลัดกระทรวงการคลังเป็นรองประธาน ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม อธิบดีกรมที่ดิน ผู้อำนวยการสำนักผังเมือง เป็นกรรมการ อธิบดีกรมธนารักษ์เป็นกรรมการและเลขานุการ ผู้อำนวยการกองรักษาที่หลวง กรมธนารักษ์เป็นกรรมการและผู้อำนวยการ

ให้คณะกรรมการมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์และวิธีการปกครองดูแล บำรุงรักษา ไร่และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ

หลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด ให้ตราเป็นกฎกระทรวง

ในการกำหนดนโยบายบริหารที่ราชพัสดุนั้น คณะกรรมการที่ราชพัสดุกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปกครองดูแล บำรุงรักษา การไร่และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ ตลอดจนการจำหน่ายจ่ายโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุประเภททรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา ทั้งนี้ เพื่อให้องค์กรที่มีหน้าที่บริหารที่ราชพัสดุนำไปปฏิบัติอย่างเหมาะสมและเป็นบรรทัดฐานเดียวกัน ซึ่งนับถึงบัดนี้กระทรวงการคลังได้ออกเป็นกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ตามนโยบายเหล่านี้ รวมทั้งสิ้น ๕ ฉบับ คือ

- (๑) กฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๔)
- (๒) กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๑๔)
- (๓) กฎกระทรวง ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๒๓)
- (๔) กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๒๕)
- (๕) กฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๒๕)

#### ๕.๑.๑ นโยบายการบริหารที่ราชพัสดุ

กฎกระทรวงฉบับต่าง ๆ ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ

พ.ศ. ๒๕๑๔ ได้กำหนดนโยบายการบริหารที่ราชพัสดุไว้ โดยแบ่งออกเป็น ๓ หมวด คือ

- หมวดที่ ๑ การปกครองดูแลและบำรุงรักษาที่ราชพัสดุ
- หมวดที่ ๒ การไร่ที่ราชพัสดุ
- หมวดที่ ๓ การจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุ

## ๑. การปกครองดูแลและบำรุงรักษาที่ราชพัสดุ

ในการปกครองดูแลและบำรุงรักษาที่ราชพัสดุนั้น ได้กำหนดให้มีการจัดทำทะเบียนที่ราชพัสดุ ตามแบบที่กระทรวงการคลังกำหนด โดยให้กรมธนารักษ์รับขึ้นทะเบียนเป็นทะเบียนที่ราชพัสดุกกลางมีรายการตรงกับในจังหวัดต่าง ๆ ทั้งราชอาณาจักร และทะเบียนที่ราชพัสดุดังกล่าวให้มีแผนที่แสดงที่ตั้งและอาณาเขตของที่ราชพัสดุนั้น พร้อมกับดำเนินการเพื่อให้โคมาซึ่งหนังสือสำคัญสำหรับที่ราชพัสดุ แล้วให้กรมธนารักษ์จัดเก็บหนังสือสำคัญสำหรับที่ราชพัสดุที่ตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานคร ส่วนในจังหวัดอื่นให้ปากคลังจังหวัด ทั้งนี้ยกเว้นที่ดินที่อยู่ในความครอบครองของกระทรวงกลาโหม ซึ่งถือเป็นความลับของทางราชการ ให้นำขึ้นทะเบียนต่อกรมธนารักษ์ได้โดยไม่ต้องมีแผนที่แสดงที่ตั้งและอาณาเขตของที่ราชพัสดุ และให้กระทรวงกลาโหมเป็นผู้จัดเก็บหนังสือสำคัญสำหรับที่ราชพัสดุนั้นด้วย<sup>๑</sup> โดยค่าธรรมเนียมในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน และค่าฤชาธรรมเนียมในการดำเนินการเกี่ยวกับที่ราชพัสดุให้จ่ายจากงบประมาณของกรมธนารักษ์

## ๒. การใช้ที่ราชพัสดุ

เกี่ยวกับการใช้ที่ราชพัสดุนั้น ถ้าส่วนราชการกล่าวคือกระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นใดประสงค์จะใช้ที่ราชพัสดุเพื่อประโยชน์ในทางราชการ หากที่ราชพัสดุนั้นตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานคร ให้ทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ ถ้าตั้งอยู่ในจังหวัดอื่น ให้แจ้งการขอใช้ที่ราชพัสดุนั้นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เมื่อได้รับความยินยอมจากผู้ว่าราชการจังหวัด ให้ทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ ซึ่งเมื่อกรมธนารักษ์ได้รับคำขอแล้ว จะต้องแจ้งผลการพิจารณาให้กระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การปกครองท้องถิ่นผู้ขอใช้ทราบภายในสามสิบวัน หากมีเหตุสมควรก็ให้ขยายเวลาดังกล่าวออกไปไม่เกินเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำขอนั้น และในการพิจารณาอนุญาตให้ส่วนราชการใช้ที่ราชพัสดุนั้น ให้กรมธนารักษ์พิจารณาตามความจำเป็นและสมควรดังเช่น กรณีใช้สำหรับเป็นที่ทำการสำนัก

<sup>๑</sup> อนุมัติคณะกรรมการที่ราชพัสดุที่ ๑/๒๕๒๐ ลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๒๐

<sup>๒</sup> อนุมัติคณะกรรมการที่ราชพัสดุที่ ๑/๒๕๒๐ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๒๑

ราชการอนุญาตให้ไม่เกิน ๑ ไร่ เว้นแต่กรณีจำเป็นเช่น สนามหน้าศาลากลางจังหวัด หรือสนามของโรงเรียน หรือกรณีไร่สำหรับปลูกสร้างบ้านพักอนุญาตให้ไม่เกินหลังละ ๒๐๐ ตารางวา เป็นคน หากมีปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาอนุญาตซึ่งไม่อาจตกลงกันได้ เรื่อง การใช้ที่ราชพัสดุระหว่างผู้ขอใช้กับกรมธนารักษ์ ให้คณะกรรมการที่ราชพัสดุเป็นผู้ชี้ขาด

ในการพิจารณากำหนดนโยบายการใช้ที่ราชพัสดุดังกล่าวนี้คณะกรรมการที่ราชพัสดุได้แต่งตั้งคณะทำงานพิจารณาการใช้ที่ราชพัสดุดังคณะหนึ่ง ทำหน้าที่ศึกษาหาแนวทางการใช้ที่ราชพัสดุอย่างมีระเบียบและแบบแผน เพื่อช่วยสนับสนุนการดำเนินงานทางด้านวิชาการของคณะกรรมการที่ราชพัสดุ ประกอบด้วยผู้แทนจาก ๘ หน่วยงาน คือ ๑. สำนักผังเมือง ๒. สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ๓. กรมที่ดิน ๔. สำนักงานประมาณ ๕. สภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ๖. กรมการปกครอง ๗. กรมธนารักษ์ ๘. กระทรวงการคลัง

ในการใช้ที่ราชพัสดุนั้น ได้กำหนดให้กระทรวง ทบวง กรม และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นส่วนราชการตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน มีอำนาจขอใช้ที่ราชพัสดุนิติบุคคลประเภทอื่นแม่เป็นองค์กรของรัฐ หรือหน่วยงานที่รัฐจะต้องช่วยเหลือในค่านาง ๆ ก็ให้มีสิทธิใช้ที่ราชพัสดุไม่ คงอาจทำได้ในลักษณะของการเช่า และนอกจากนั้นในการใช้เพื่อประโยชน์ราชการ ก็ไม่จำกัดว่าจะต้องใช้เป็นสำนักราชการบ้านเมืองเท่านั้น เช่นอาจขอใช้เพื่อทำเป็นสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ สวนหย่อม หรือเพื่อการอื่นอันอยู่ในขอบข่ายอำนาจหน้าที่ของราชการนั้น ๆ แต่มิใช่เป็นการนำไปหาประโยชน์ เพราะนั้นมิใช่การใช้ราชการตามความหมายนี้ แต่เป็นส่วนราชการบางหน่วยงาน เช่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีอำนาจหน้าที่พัฒนาท้องถิ่น จึงจำเป็นต้องหารายได้จากกิจการต่าง ๆ ก็อาจขอเช่าที่ราชพัสดุเพื่อนำไปให้เช่าช่วง หรือจัดหาประโยชน์อย่างอื่น โดยองค์การปกครองท้องถิ่นนั้นจะได้รับสิทธิพิเศษ เช่น การคิดค่าเช่าในอัตราต่ำ การยกเว้นไม่ต้องประมูล เป็นต้น

<sup>๑</sup> หนังสือกระทรวงการคลังที่ กค ๐๔๐๕/๑๔๕๐๑ ลงวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๒๔

<sup>๒</sup> มติคณะกรรมการที่ราชพัสดุที่ ๒/๒๕๒๑ ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๒๑



กระทรวงมหาดไทย หรือองค์การปกครองท้องถิ่นที่ไร้อำนาจที่จะออกและบำรุงรักษาที่ราชพัสดุ เสมอด้วยวิญญูชนจะควรสงวนทรัพย์สินของตนเอง และเมื่อส่วนราชการที่ได้รับอนุญาตให้ใช้ที่ราชพัสดุนั้นเลิกใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุ หรือมิได้ใช้ประโยชน์ หรือใช้ประโยชน์ไม่ครบถ้วนตามที่ได้รับอนุญาต หรือใช้ประโยชน์ผิดไปจากที่ได้รับอนุญาต หรือเข้าครอบครองใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุโดยมิได้รับอนุญาตก่อน ประการใดประการหนึ่งดังที่กล่าวมา ส่วนราชการนั้นจะต้องส่งคืนที่ราชพัสดุ หากมีปัญหาเกี่ยวกับการส่งคืนหรือการใช้ที่ราชพัสดุซึ่งไม่อาจตกลงกันได้ ใต้อำนาจหน้าที่ที่ราชพัสดุเป็นผู้ชี้ขาด นอกจากนั้น หากกระทรวงมหาดไทยหรือองค์การปกครองท้องถิ่นประสงค์จะรื้อถอนอาคารสิ่งปลูกสร้างซึ่งเป็นที่ราชพัสดุ จะต้องได้รับอนุญาตจากกรมธนารักษ์ก่อน เว้นแต่การรื้อถอนอาคารสิ่งปลูกสร้างบางประเภท อาจไม่ต้องขออนุญาตจากกรมธนารักษ์ เช่น อาคารสิ่งปลูกสร้างที่ก่อสร้างมาแล้วไม่น้อยกว่ายี่สิบห้าปี หรือที่ชำรุดจนใช้ราชการไม่ได้ หรือที่เกี่ยวข้องกับการล้มทางทหาร หรือเป็นการปลูกสร้างอาคารสิ่งปลูกสร้างใหม่แทนตามที่ได้รับงบประมาณ เป็นต้น ส่วนอาคารสิ่งปลูกสร้างหรือวัสดุที่รื้อถอนก็ให้จำหน่ายโดยวิธีประมูล หรือวิธีอื่นโดยอนุโลมตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ แล้วนำเงินที่ได้จากการขายส่งคลังเป็นรายได้ของกรมธนารักษ์ หากส่วนราชการนั้นมีความประสงค์จะนำวัสดุที่รื้อถอนไปใช้เพื่อประโยชน์แก่ทางราชการ ต้องขอรับอนุญาตจากกรมธนารักษ์ก่อน

### ๓. การจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุ

คณะกรรมการที่ราชพัสดุได้กำหนดใ้การจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุต้องกระทำโดยการนำมาจัดให้เช่าในลักษณะต่าง ๆ เช่น การให้เช่าที่ดินเพื่ออยู่อาศัยเพื่อประกอบการเกษตร เพื่อปลูกสร้างอาคารโดยยกกรรมสิทธิ์ปลูกสร้างให้แก่กระทรวงการคลัง หรือเพื่อประโยชน์อย่างอื่น เช่น เพื่อทำท่าเรือ ฯลฯ และการให้เช่าอาคารซึ่งเป็นที่ราชพัสดุ

ในกรณีที่ที่ราชพัสดุนั้นเป็นที่ซึ่งกระทรวงมหาดไทยหรือองค์การปกครองท้องถิ่นสงวนไว้ แต่ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ราชการ ก็อาจนำไปให้เช่าเป็นการชั่วคราวได้ เว้นแต่การให้เช่าที่ดินเพื่อปลูกสร้างอาคารยกกรรมสิทธิ์ให้กระทรวงการคลัง และกรณีการเช่าในลักษณะดังกล่าวนี้ หากกรมธนารักษ์มิได้กระทำร่วมกับส่วนราชการที่สงวนที่ราชพัสดุนั้น กรมธนารักษ์จะต้องได้รับความยินยอมจากส่วนราชการนั้น ๆ ก่อน

ในการจัดให้เข้านั้น เนื่องจากกรณีเป็นการดำเนินกิจการโดยฝ่ายปกครองในลักษณะของราชการ ซึ่งจะคงกระทำโดยความเสมอภาค การจัดให้เขาที่ราชพัสดุจึงต้องจัดทำโดยวิธีประมูล เว้นแต่การจัดให้เข้างบางประเภทซึ่งคณะกรรมการที่ราชพัสดุเห็นว่าไม่ต้องใช้วิธีประมูล คือ การให้เขาที่ดินที่ผู้เช่าใช้อยู่อาศัย หรือใช้ประกอบการเกษตร การให้รัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลเช่าเพื่อใช้เป็นที่ดินดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ การให้องค์การปกครองท้องถิ่นเช่าเพื่อดำเนินการหาประโยชน์ตามอำนาจหน้าที่ การให้เขาที่ราชพัสดุเพื่อใช้ในกิจการอันเป็นสาธารณกุศลที่ไม่ได้มุ่งหากำไร การให้เขาที่ราชพัสดุเพื่อดำเนินการในทางสงเคราะห์ข้าราชการหรือเพื่อสวัสดิการของข้าราชการ และนอกจากนั้นการให้เข้างบางอย่างคณะกรรมการที่ราชพัสดุเห็นว่าโดยสภาพไม่เหมาะสมที่จะทำการประมูล โดยคณะกรรมการที่ราชพัสดุได้ให้ความหมายของคำว่า "โดยสภาพไม่เหมาะสมที่จะทำการประมูล" ว่าหมายถึง

๑. โดยสภาพของการจัดให้เขา ไม่เหมาะสมที่จะทำการประมูลเพราะถ้าทำโดยวิธีประมูลแล้ว ผลของการประมูลอาจทำให้ขัดข้องกลางหรือสนธิสัญญาระหว่างประเทศ เช่น สถานทูตต่างๆ ขอเขาที่ราชพัสดุเพื่อใช้เป็นที่ตั้งสถานทูต หรือกรณีบริษัทการบินเขาที่ราชพัสดุ เพื่อใช้เป็นที่พักหรือตรวจสอบสัมภาระของบริษัทในบริเวณท่าอากาศยาน ซึ่งถ้าประมูลแล้วอาจมีบริษัทใดบริษัทหนึ่งได้ราคาสูงกว่าได้ หรือถ้าประมูลแล้วอาจทำให้รัฐเสียหายหรือขาดประโยชน์ หรือขัดนโยบาย เพราะการประมูลอาจทำให้บริษัทหรือเอกชนที่เป็นผู้เกี่ยวข้องในงานด้านใดด้านหนึ่งต้องแพ้การประมูล เป็นต้น ดังตัวอย่างที่คณะกรรมการที่ราชพัสดุได้เคยพิจารณาไว้ในเรื่องต่างๆ เช่น การจัดให้ธนาคารพาณิชย์ บริษัทการบิน และร้านรับแลกเปลี่ยนเงินตรา<sup>๒</sup> หรือโรงแรมต่าง ๆ<sup>๓</sup> เขาที่ราชพัสดุภายในบริเวณ

<sup>๑</sup> มติคณะกรรมการที่ราชพัสดุที่ ๑/๒๕๒๔ ลงวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๒๔ และที่ ๑/๒๕๒๕ ลงวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๒๕

<sup>๒</sup> มติคณะกรรมการที่ราชพัสดุที่ ๒/๒๕๒๒ ลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๒๒

<sup>๓</sup> มติคณะกรรมการที่ราชพัสดุที่ ๑/๒๕๒๔ ลงวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๒๔

ท่าอากาศยานส่วนภูมิภาคเพื่อตั้งเคาน์เตอร์หรือโต๊ะในเนื้อที่เพียงเล็กน้อย ดำเนินกิจการในลักษณะที่เป็นการสนับสนุนส่งเสริมกิจการของท่าอากาศยาน กรมการบินพาณิชย์โดยไม่ต้องประมูล เป็นต้น

๒. โดยสภาพของที่ราชพัสดุที่จะจัดให้เช่า ไม่เหมาะสมที่จะทำการประมูล เช่น ที่ราชพัสดุตกอยู่ในที่ลุ่ม ถึงแม้จะขอเปิดทางตามกฎหมายในเรื่องทางจำเป็นที่ไม่อาจใช้ประโยชน์ได้เต็มที่ ฉะนั้น เมื่อเจ้าของที่ดินที่ลุ่มที่ราชพัสดุอยู่ขอเช่าและทางราชการเห็นว่าควรจัดให้เช่าของที่ดินเช่า ทางราชการจะได้ประโยชน์มากกว่า หรือในกรณีที่ราชพัสดุซึ่งบังหน้าที่ดินของเอกชน ดังเช่นบริเวณสนามเป้า ซึ่งถ้าจัดให้เช่าโดยวิธีประมูลอาจมีเอกชนรายอื่นเข้าประมูล และหาทางกลั่นแกล้งเอกชนผู้เป็นเจ้าของที่ดินที่ถูบบังหน้า เป็นต้น

#### ๕.๑.๒ คณะกรรมการที่ราชพัสดุกับคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ

โดยเหตุที่ประเทศไทยเป็นประเทศ агрกรรม ฐานะทางเศรษฐกิจของประเทศจึงขึ้นอยู่กับความสามารถของประชาชน ในอันที่จะก่อให้เกิดผลิตผลจากที่ดินให้เพียงพอต่อความจำเป็นในการครองชีพและเพื่อการพัฒนาการทางเศรษฐกิจของชาติ จึงอาจกล่าวได้ว่าปัญหาเรื่องที่ดินเป็นปัญหาที่สำคัญและมีผลกระทบกระเทือนต่อการทำมาหาเลี้ยงชีพของประชาชนเป็นส่วนใหญ่ รัฐจึงได้พยายามแก้ไขด้วยการปฏิรูปที่ดินให้ประชาชนทุกคนได้มีที่ดินสำหรับอยู่อาศัยและประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพ เป็นกรรมสิทธิ์ของตนเองให้ทั่วถึงและเพียงพอแก่การประกอบอาชีพ ในแนวทางที่ต่าง ๆ กัน

อาศัยเหตุผลในประการดังกล่าวข้างต้น รัฐบาลจึงได้กำหนดให้มี "คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ" ขึ้นมา เพื่อดำเนินการวางแผนนโยบายการจัดที่ดินหรือการพัฒนาที่ดินให้เกิดประโยชน์และสิทธิแก่ประชาชน โดยมีวัตถุประสงค์ไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน หมวดที่ ๒ ซึ่งว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชน ตั้งแต่มาตรา ๑๔ ถึงมาตรา ๓๓

คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ประกอบด้วยรัฐมนตรีเป็นประธาน รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงกลาโหม อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมประมง อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ อธิบดีกรมทางหลวง อธิบดีกรมชลประทาน อธิบดีกรมพัฒนาที่ดิน อธิบดีกรมทรัพยากรธรณี อธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร อธิบดีกรมป่าไม้ อธิบดีกรมชนาภิบาล ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา



เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบทเป็นกรรมการ อธิบดีเป็นกรรมการ และเลขาธิการโดยตำแหน่ง และคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกไม่เกินเจ็ดคนซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง เป็นผู้กำหนดนโยบายการจัดที่ดินเพื่อประชาชนโดยที่หากิน

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาตินั้น มาตรา ๒๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้กำหนดไว้ว่า

มาตรา ๒๐ "ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) วางนโยบายการจัดที่ดิน เพื่อให้ประชาชนมีที่ดินสำหรับอยู่อาศัยและหาเลี้ยงชีพตามควรแก่สภาพ

(๒) วางแผนการถือครองที่ดิน

(๓) สงวนและพัฒนาที่ดิน เพื่อจัดให้แก่ประชาชน

(๔) สงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐ ซึ่งมีได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน

(๕) อนุมัติโครงการจัดที่ดินของทบวงการเมือง

(๖) ความคุ้มครองที่ดินตามประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น

(๗) ปฏิบัติการเกี่ยวกับที่ดินตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

(๘) มอบหมายให้ทบวงการเมืองที่เกี่ยวข้องดำเนินการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่งในมาตรานี้แทนคณะกรรมการตามที่เห็นสมควร

(๙) ปฏิบัติการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น

(๑๐) วางระเบียบหรือข้อบังคับ กำหนดหลักเกณฑ์ หรือเงื่อนไขเกี่ยวกับการจัดที่ดินหรือเพิกถอนการอื่นตามประมวลกฎหมายนี้"

ในการจัดที่ดินเพื่อประชาชน อาจแยกการจัดได้เป็น ๒ ประเภท คือ การจัดที่ดินขนาดใหญ่ ซึ่งมีเนื้อที่ตั้งแต่ ๑,๐๐๐ ไร่ขึ้นไป โดยรัฐเข้าดำเนินการจัดทำถนนหนทาง สาธารณูปโภคทั้งสิ้น และการจัดที่ดินแปลง เล็กแปลงน้อย ซึ่งมีเนื้อที่ต่ำกว่า ๑,๐๐๐ ไร่ลง มาอีก โดยรัฐเปิดโอกาสให้ราษฎรขอจับจองที่ดินในบริเวณที่ใดประกาศให้ราษฎรทราบ โดยในการจัดที่ดินแปลง เล็กแปลงน้อยนั้น อวเภอจะเป็นฝ่ายจัดหาที่ดินที่จะประกาศให้ราษฎร

ขอจับจองเป็นทองที่ทั่วไป เมื่ออำเภอสาร์วจิตินแล้ว ก็จะเสนอโครงการรายละเอียดไป  
 ยิงจังหวัดเพื่อให้คณะกรรมการคัดเลือกที่ดินส่วนจังหวัดพิจารณา เมื่อจังหวัดเห็นสมควรก็จะ  
 ส่งเรื่องคืนให้อำเภอเพื่อประกาศให้ราษฎรทราบและขอจับจองต่อไป ส่วนการจัดที่ดินแปลง  
 ใหญ่นั้น เป็นเรื่องของทบวงการเมืองที่ได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาด-  
 ไทย โดยมติของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ เสนอเรื่องไปยังจังหวัดซึ่งเป็นเจ้าของทอง  
 ที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่ จังหวัดก็จะเสนอโครงการและแผนผังของที่ดินให้คณะกรรมการคัดเลือกที่ดิน  
 ส่วนจังหวัดพิจารณากลับกรอง เมื่อจังหวัดเห็นชอบแล้ว จึงเสนอคณะกรรมการจัดที่ดินแห่ง  
 ชาติ หากคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติพิจารณาเห็นชอบด้วยก็จะได้อนุมัติให้กระทรวงทบวง  
 กรมนั้นดำเนินการจัดที่ดินนั้นได้ โดยประกาศให้ประชาชนเช่าจับจอง

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าคณะกรรมการที่จัดที่ดินแห่งชาติและคณะกรรมการที่ราช-  
 พัตศมีลักษณะการดำเนินงานและอำนาจหน้าที่ในการจัดที่ดินที่คล้ายคลึงกัน คงแตกต่างกันในสาระ  
 สำคัญว่า คณะกรรมการที่ราชพัสดุเป็นผู้กำหนดนโยบาย วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับที่ดินของ  
 รัฐบาลหรือที่เรียกว่าที่ราชพัสดุ โดยมีการจัดสรรให้ส่วนราชการต่าง ๆ นำที่ราชพัสดุไปใช้  
 ประโยชน์ราชการ แต่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติเป็นผู้กำหนดนโยบายในการจัดที่ดินของรัฐ  
 การเช่าหรือการพัฒนาที่ดินที่ไม่ใช่ที่ราชพัสดุ โดยอาจเป็นที่รกร้างว่างเปล่า ที่ป่าไม้ ที่สงวน  
 หวงห้ามไว้เพื่อสาธารณประโยชน์ ที่ชายทะเลหรือทะเลสาบซึ่งน้ำทะเลท่วมถึง ที่หนองบึง  
 หรือพรุ ซึ่งไม่ได้ไ้ร่น้ำท่าประโยชน์ ที่ดินซึ่งราษฎรแจ้งสิทธิการครอบครองไว้ตาม สด.๑  
 ที่มีผู้เสนอขายและที่ดินที่ผู้เช่าและผู้ให้เช่าตกลงกันจะซื้อขายก็ได้ นอกจากนั้นจำนวนคณะ  
 กรรมการในคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติมีมากกว่าในคณะกรรมการที่ราชพัสดุ โดยมีคณะ  
 กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอีกประเภทหนึ่งด้วย

อนึ่ง ในการจัดที่ดินเพื่อประชาชน ได้จัดให้มีคณะกรรมการคัดเลือกที่ดินส่วน  
 จังหวัดอันเป็นองค์กรระดับจังหวัด ซึ่งในส่วนนี้คณะกรรมการที่ราชพัสดุไม่มี แต่อย่างไรก็  
 ความในครั้งที่มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร  
 ได้เสนอว่า ควรให้มีคณะกรรมการที่ราชพัสดุในระดับจังหวัดด้วย โดยให้ความเห็นว่า

การให้คณะกรรมการมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายหลักเกณฑ์ ความสำคัญอยู่ตรงที่ว่า "และวิธีการในการปกครอง" คำว่าวิธีการในการปกครองนั้น ทรัพย์สินที่ราชพัสดุนั้นอยู่ กระจายทั่วประเทศ การปกครองในแต่ละส่วนภูมิภาคนั้น จึงควรกระจายให้แก่ส่วนภูมิภาค และรวมทั้งท้องถิ่นด้วย ด้วยเหตุนี้กระผมคิดว่าในทางปฏิบัติควรจะมีอนุกรรมการประจำ จังหวัดซึ่งจะต้องมีส่วนร่วมระหว่างส่วนท้องถิ่น ท้องถิ่นแท้ ๆ กับส่วนกลาง คำว่าส่วนกลาง นั้นผมหมายถึง กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงการคลัง อันนี้เป็นปัจจัยในการปกครอง ท้องถิ่น คั้งนั้น ในร่างพระราชบัญญัตินี้จึงขาดคณะกรรมการในระดับจังหวัด และในความ เห็นดังกล่าวมีสมาชิกสภานิติบัญญัติอีกท่านหนึ่ง <sup>๒</sup> มีความเห็นสนับสนุนว่า ที่ว่าคณะกรรมการ ส่วนกลางได้พิจารณาจากเจตนาของนโยบายเรื่องการค้าเงินการนั้นความจริงก็เป็นเรื่องถูกต้อง แต่หาข้อมูลต่าง ๆ ที่จะพิจารณาในเบื้องต้นก่อนจะเสนอไปยังส่วนกลางนั้น น่าที่จะมีกรรมการ ส่วนจังหวัด ซึ่งใกล้ชิดกับข้อเท็จจริงได้พิจารณากันโดยละเอียดถี่ถ้วนเสียก่อนจะเป็น ประโยชน์แก่การค้าเงินการการจัดการเป็นอันมาก การที่ได้มีคณะกรรมการหรืออนุกรรมการใน จังหวัดนั้นไม่ได้เสียประโยชน์อย่างใด แต่ตรงกันข้ามจะได้ขอคิดเห็นข้อมูลและสิ่งที่จะเป็น ประโยชน์และนำข้อคิดต่าง ๆ ที่จะให้คณะกรรมการส่วนกลางนั้นได้พิจารณาโดยถูกต้อง ดี กว่าที่คณะกรรมการจะหึ่งข้อมูลจากเจ้าหน้าที่แต่ละฝ่ายแต่อย่างเดียว <sup>๓</sup> แต่ความเห็นดังกล่าวไม่ได้ได้รับความเห็นชอบของสภา จึงคงมีแต่เพียงคณะกรรมการที่ราชพัสดุ

ในความเห็นของผู้เขียนนั้นเห็นว่า โดยที่ที่ราชพัสดุได้ตั้งอยู่ในท้องถิ่นต่าง ๆ ทั่วราชอาณาจักรเป็นจำนวนมาก ซึ่งท้องถิ่นแต่ละแห่งย่อมมีสภาพและทำเลที่แตกต่างกัน การพิจารณาจากกำหนดนโยบายและวิธีการต่าง ๆ ในการบริหารที่ราชพัสดุแต่ละท้องถิ่น จึง ควรเป็นไปตามความเหมาะสมและตรงตามนโยบายของท้องถิ่นนั้น ๆ อีกประการหนึ่งด้วย คั้งนั้น หากจัดให้มีคณะกรรมการที่ราชพัสดุในส่วนจังหวัดขึ้นในจังหวัดต่าง ๆ เพื่อรวบรวม ข้อมูลและเสนอความคิดเห็นในการบริหารที่ราชพัสดุระดับจังหวัด ให้แก่คณะกรรมการที่ราช

<sup>๑</sup> คู่มือที่กรายงานการประชุมสมานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่รัฐสภา ครั้งที่ ๓๒/๒๕๑๘

<sup>๒</sup> นายอรุณ วิสูตรโยธา

<sup>๓</sup> เรื่องเดียวกัน



พัสดุอีกส่วนหนึ่งด้วย อย่างเช่นกรณีคณะกรรมการคัดเลือกที่ดินส่วนจังหวัดในคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ตามประมวลกฎหมายที่ดินดังกล่าว ก็จะจัดปัญหาโต้แย้งและข้อขัดข้องต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในส่วนภูมิภาคให้ทั้งเป็นผลให้การบริหารที่ราชพัสดุเป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๔ ยิ่งขึ้น

## ๕.๒ องค์กรบริหารที่ราชพัสดุ

โดยผลของกฎหมายเกี่ยวกับที่ราชพัสดุนับแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ทำให้องค์กรของรัฐบาลหน่วยงานมีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารที่ราชพัสดุ เป็นคนว่า กระทรวงการคลังในฐานะผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุ กรมธนารักษ์ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานตามกฎหมายจังหวัดและอำเภอต่าง ๆ ซึ่งเป็นราชการบริหารในส่วนภูมิภาคที่จะต้องดำเนินการแทนกระทรวงการคลัง และในฐานะผู้บังคับบัญชาหน่วยงานในภูมิภาคตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน นอกจากนั้นก็อาจกล่าวได้ว่าส่วนราชการต่าง ๆ ที่ปกครองดูแลใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุอยู่เป็นส่วนใหญ่ ก็มีส่วนในการบริหารที่ราชพัสดุกด้วย

### ๕.๒.๑ กระทรวงการคลัง

เมื่อมีการร่างพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๔ จึงได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการคลังเกี่ยวกับที่ราชพัสดุไว้อย่างชัดเจน ทำให้ปัญหาต่าง ๆ ที่เคยเข้าใจและตีความกันว่าที่ดินที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินประเภทกรรมคาเท่านั้น อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการคลัง ส่วนที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินให้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงที่ครอบครองใช้ประโยชน์นั้น ยุติลง เพราะว่าพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๔ ได้ให้คำจำกัดความของ "ที่ราชพัสดุ" ว่าหมายถึง อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ทั้งประเภททรัพย์สินของแผ่นดินกรรมคาและสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะด้วย ซึ่งกรณีที่กระทรวงการคลังมีส่วนเกี่ยวข้องกับที่ราชพัสดุนั้นก็โดยอาศัยอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ คือ

#### ๑. อำนาจหน้าที่ตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๖ ลงวันที่ ๒๔ กันยายน พ.ศ.๒๕๑๕ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ.๒๕๑๔ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการคลังไว้ว่า ให้กระทรวงการคลังมีอำนาจหน้าที่ในกิจการเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ โดยบัญญัติไว้ในมาตรา ๑ ว่า

มาตรา ๓ ให้ยกเลิกความในข้อ ๔ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๑๖ ลงวันที่ ๒๔ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

"ข้อ ๔ กระทรวงการคลังมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเงินของแผ่นดิน ภาษีอากร การรับผูกขาด การผูกขาด การผูกขาด การผูกขาด . . ."

เนื่องจากที่ราชพัสดุเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลใช้สำหรับกิจการบริการสาธารณะ เป็นต้นว่า ใช้เป็นที่ปลูกสร้างอาคารบ้านเมือง สถานที่บริการด้านสาธารณสุขประเภทต่าง ๆ ฯลฯ ดังนั้น การบริหารที่ราชพัสดุตามอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการคลัง นอกจากจะต้องเป็นไปตามข้อกำหนดนโยบายของ "คณะกรรมการที่ราชพัสดุ" ตามความในมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ ดังที่ผู้เขียนได้กล่าวไว้ในตอนต้นแล้ว กระทรวงการคลังก็ยังคงดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลด้วย

ในการกำหนดนโยบายที่กระทำโดยคณะกรรมการที่ราชพัสดุนั้น แม้ว่า "คณะกรรมการที่ราชพัสดุ" จะประกอบด้วยผู้แทนจากกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ และในการประชุมลงมติของคณะกรรมการที่ราชพัสดุตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ ที่กำหนดให้การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมถือเสียงข้างมาก และกรรมการคนหนึ่งมีสิทธิออกเสียงได้เสียงหนึ่งในการลงคะแนนเสียงก็ตาม<sup>๑</sup> แต่โดยที่ "คณะกรรมการที่ราชพัสดุ" นี้ ประกอบด้วยผู้แทนจากกระทรวงการคลังและกรมในสังกัดของกระทรวงการคลังถึง ๔ ท่าน คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการคลังเป็นกรรมการ อธิบดีกรมธนารักษ์ เป็นกรรมการและเลขาธิการ ผู้อำนวยการกองรักษาที่หลวง กรมธนารักษ์ เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขาธิการ ดังนั้น ในทางปฏิบัติจึงเป็นไปได้ว่า มติต่าง ๆ ในการวินิจฉัยปัญหาและการกำหนดนโยบายจึงเป็นไปตามฝ่ายที่มีเสียงข้างมากซึ่งมีกระทรวงการคลังเป็นผู้รวมอยู่ด้วยเสมอ จึงทำให้นโยบายการบริหารที่ราชพัสดุส่วนใหญ่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกระทรวงการคลัง ซึ่งรับนโยบาย

<sup>๑</sup> มาตรา ๗ วรรคสอง "การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่ง เป็นเสียงชี้ขาด"

มาจากรัฐบาลอีกช่วงหนึ่งนั่นเอง

ในการดำเนินกิจการเกี่ยวกับที่ราชพัสดุตามอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการคลัง ภายใต้นโยบายของรัฐบาลและคณะกรรมการที่ราชพัสดุนั้น กระทรวงการคลังได้ออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ ในการปกครองดูแล บำรุงรักษา ไร่และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ ตลอดจนได้กำหนดระเบียบเงื่อนไข การจัดหาประโยชน์ที่ราชพัสดุ เช่น เงื่อนไขสัญญาเช่า ระยะเวลาเช่า การบอกเลิกสัญญาเช่า แบบของสัญญาเช่า อัตราค่าเช่า ตลอดจนค่าปรับและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ในการจัดให้เช่า เพื่อให้หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ อันได้แก่ กรมธนารักษ์ จังหวัดและอำเภอต่าง ๆ นำไปปฏิบัติต่อไป

## ๒. อำนาจหน้าที่ในฐานะผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ

ในฐานะที่กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุ กิจการบางอย่างซึ่งตามกฎหมายของกระทำโดยผู้ถือกรรมสิทธิ์ กระทรวงการคลังจึงต้องดำเนินการทั้งสิ้น เว้นแต่จะได้ออมอำนาจให้ผู้อื่นกระทำแทน เช่น การยื่นคำขอรังวัดที่ดินที่ราชพัสดุ การรับรองแนวเขต ตลอดจนการบันทึกใต้อยู่คำรับรองเกี่ยวกับที่ดินในการขอออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน การทำนิติกรรมรับโอนกรรมสิทธิ์หรือสังหาริมทรัพย์ แต่ในทางปฏิบัติปรากฏว่า กระทรวงการคลังได้ออมอำนาจให้ส่วนราชการจังหวัด ราชพัสดุจังหวัด อธิบดีกรมธนารักษ์ อธิบดี หรือปลัดกระทรวงอื่น เป็นผู้ดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ เหล่านี้แทนกระทรวงการคลัง

นอกจากนั้น ในการดำเนินคดีเกี่ยวกับที่ราชพัสดุในทางรักษากรรมสิทธิ์ เช่น การฟ้องขับไล่ การร้องขอให้ศาลสั่งแสดงกรรมสิทธิ์กรณีการครอบครองปรปักษ์ การขอให้เลิกถอนหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินที่ราษฎรออกห้มที่ราชพัสดุ ตามกฎหมายกิจกรมเหล่านี้เป็นสิทธิและหน้าที่ของกระทรวงการคลังในฐานะผู้ถือกรรมสิทธิ์ด้วยเช่นกัน แต่ในทางปฏิบัติปรากฏว่ากระทรวงการคลังได้ออมอำนาจให้อธิบดีกรมธนารักษ์เป็นผู้ดำเนินคดีเกี่ยวกับที่ราชพัสดุทั้งในทางแพ่งและทางอาญาได้จนเสร็จการ รวมทั้งได้ให้อำนาจอธิบดีกรมธนารักษ์ ออมอำนาจช่วงให้ส่วนราชการจังหวัด หรือหัวหน้าส่วนราชการอื่น ๆ ดำเนินคดีแทนกระทรวงการคลังได้ด้วย และในปัจจุบันการอมอำนาจช่วงให้ส่วนราชการอื่นดำเนินคดีแทนนี้ดู



เหมือนว่าจะมีมากขึ้นตามลำดับ เพราะส่วนราชการที่ครอบครองและใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุ  
ขาดการเอาใจใส่ดูแลรักษาที่ราชพัสดุ จนเป็นเหตุให้มีการบุกรุกที่ราชพัสดุ

อนึ่ง มีข้อนำสังเกตุว่า การที่กระทรวงการคลังได้มอบอำนาจให้ข้าราชการ  
จังหวัดก็ดี ราชพัสดุจังหวัดก็ดี อธิบดีกรมธนารักษ์ก็ดี หรืออธิบดีและปลัดกระทรวงอื่น ๆ ก็  
คือ ทำการแทนนั้น การมอบอำนาจเหล่านั้นชอบด้วยระเบียบปฏิบัติและมีผลบังคับได้เพียงใด  
หรือไม่ เพราะเกี่ยวกับการมอบอำนาจ มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๔ ลงวันที่ ๒๘  
กันยายน ๒๕๑๔ ข้อ ๔๐ กำหนดให้ต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี โดยทำเป็นคำสั่งและ  
ประกาศในราชกิจจานุเบกษา และให้มอบอำนาจได้แต่เฉพาะที่ได้กำหนดไว้เท่านั้น โดยข้อ  
๔๐ ดังกล่าว กำหนดว่า

ข้อ ๔๐ ในกรณีที่มีรองปลัดกระทรวง หรือผู้ช่วยปลัดกระทรวง หรือมีทั้งรองปลัด  
กระทรวงและผู้ช่วยปลัดกระทรวง ปลัดกระทรวงจะมอบหมายให้รองปลัดกระทรวงหรือผู้ช่วย  
ปลัดกระทรวงปฏิบัติราชการแทนปลัดกระทรวงก็ได้

ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวง หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้ ให้  
รองปลัดกระทรวงเป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้ามีรองปลัดกระทรวงหลายคนให้นายกรัฐมนตรี  
สำหรับสำนักนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงตั้งแต่องปลัดกระทรวงคนใดคน  
หนึ่ง เป็นผู้รักษาราชการแทน ถ้าไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรองปลัดกระทรวง หรือมีแต่ไม่อาจ  
ปฏิบัติราชการได้ ให้นายกรัฐมนตรีสำหรับสำนักนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวง  
แต่งตั้งข้าราชการในกระทรวงซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือเทียบเท่าเป็นผู้รักษา  
ราชการแทน

ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งรองปลัดกระทรวง หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติราชการได้  
ปลัดกระทรวงจะแต่งตั้งข้าราชการในกระทรวงซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้อำนวยการกอง  
หรือเทียบเท่าเป็นผู้รักษาราชการแทนก็ได้

อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการที่ปลัดกระทรวง  
จะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะ  
รัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรี  
ในเรื่องนั้นมีได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น ปลัดกระทรวงจะมอบอำนาจ

โดยทำเป็นหนังสือให้รองปลัดกระทรวงปฏิบัติราชการแทนปลัดกระทรวงก็ได้ แต่อาจจะมอบอำนาจให้อธิบดีในสังกัด หรือผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนปลัดกระทรวงก็ได้ รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี และให้ทำเป็นคำสั่งและประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ปัญหาตั้งกล่าวนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ทำความเข้าใจไว้ในเรื่องหนึ่งว่า ข้อ ๔๐ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๑๔ ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๑๕ นี้ บัญญัติถึงกรณีที่ปลัดกระทรวงจะมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ปฏิบัติราชการแทนปลัดกระทรวง เฉพาะเรื่อง ที่กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่ง หรือมติของคณะรัฐมนตรี ให้อำนาจแก่ปลัดกระทรวง ในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการโดยมิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น และการมอบอำนาจของปลัดกระทรวงแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดก็องได้รับอนุมัติ จากคณะรัฐมนตรีและต้องทำเป็นคำสั่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา แต่กรณีที่ปลัดกระทรวง การคลังมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือราชทัณฑ์จังหวัดเป็นผู้แทนกระทรวงการคลังใน การทำนิติกรรมรับโอนกรรมสิทธิ์หรือสังหาริมทรัพย์ในนามกระทรวงการคลัง เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ นั้นเป็นเรื่องที่ "กระทรวงการคลัง" ซึ่งเป็นทบวงการเมือง และมีฐานะเป็นนิติบุคคลตาม มาตรา ๗๒ (๑) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มอบอำนาจให้ผู้อื่นเป็นตัวแทนในการ ทำนิติกรรมรับโอนกรรมสิทธิ์หรือสังหาริมทรัพย์ในส่วนภูมิภาคให้กับทางราชการ การที่ปลัด กระทรวงการคลังมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือราชทัณฑ์จังหวัดไปทำนิติกรรมรับโอน อสังหาริมทรัพย์ในนามกระทรวงการคลัง จึงเป็นการตั้งตัวแทนของนิติบุคคลไปดำเนินการรับ โอนอสังหาริมทรัพย์ อันมีลักษณะเป็นเพียงการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมาย ที่ดิน เพื่อให้มีผลสมบูรณ์ไต่บังคับได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มิใช่เป็นการสั่ง การ อนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของปลัดกระทรวง และเนื่องจากการมอบอำนาจดังกล่าวเป็นการตั้งตัวแทนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เท่านั้น กระทรวงการคลังจึงไม่จำเป็นต้องมอบอำนาจให้แก่บุคคลเฉพาะที่ได้ระบุไว้ ตามวรรค ๔ ของข้อ ๔๐ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๔

คู่มือที่กสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องหรือปัญหาออกกฎหมายตามประกาศ ของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๔ (กรณีการมอบอำนาจของกระทรวงการคลังให้ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือราชทัณฑ์จังหวัด) เดือนมกราคม ๒๕๒๕



เว้นแต่กิจการบางอย่างซึ่งกฎหมายกำหนดไว้โดยชัดแจ้งว่าให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของกระทรวงทบวงหรือกรมใดแล้ว กระทรวง ทบวง และกรมนั้นจะมอบอำนาจให้บุคคลอื่นนอกจากที่กำหนดไว้ในประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๑๔ ลงวันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๑๕ โดยไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดแห่งประกาศคณะปฏิวัตินั้น ย่อมเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งผู้รับมอบอำนาจก็ไม่มีอำนาจและหน้าที่ตามที่มอบหมายนั้นด้วย ตัวอย่างเช่น กรณีที่กฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ ข้อ ๑๕ แก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อ ๕ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๒๕) กำหนดให้กระทรวงทบวงกรม หรือองค์การปกครองท้องถิ่นที่ประสงค์จะรื้อถอนอาคารสิ่งปลูกสร้างซึ่งเป็นที่ราชพัสดุ จำต้องขออนุญาตจากกรมธนารักษ์ก่อน ทั้งนี้ หากกรมธนารักษ์จะมอบหมายการพิจารณาอนุญาตให้รื้อถอนอาคารสิ่งปลูกสร้างในส่วนภูมิภาคให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดต่าง ๆ กรมธนารักษ์จะกระทำอย่างการมอบอำนาจในลักษณะชั่วคราวตัวแทนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่ได้ จะต้องดำเนินการตามข้อ ๔๒ วรรค ๔ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๑๔ ซึ่งบัญญัติว่า "อำนาจในการสั่ง การอนุญาต การอนุมัติ หรือการปฏิบัติราชการที่อธิบดีจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งใด หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องใด ถ้ากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ หรือคำสั่งนั้น หรือมติของคณะรัฐมนตรีในเรื่องนั้น มิได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น อธิบดีจะมอบอำนาจโดยเป็นหนังสือให้รองอธิบดี ปฏิบัติราชการแทนอธิบดีก็ได้ แต่จะมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนอธิบดี ต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี โดยทำเป็นคำสั่งและประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ส่วนในการมอบอำนาจให้ส่วนราชการที่ครอบครองและใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุ คำเป็นคดีแพ่งนั้น ผู้เขียนเห็นว่าทั้งข้อดีและข้อเสีย กล่าวคือ ข้อดีในส่วนที่ว่าเมื่อส่วนราชการผู้ครอบครองใช้ประโยชน์ไม่ดูแลรักษาที่ราชพัสดุ และปล่อยปละละเลยจนมีผู้บุกรุก ส่วนราชการนั้นก็ควรค่าเป็นคดีเพื่อเรียกคืนที่ราชพัสดุนั้นเอง และนอกจากนั้น เป็นความจริงที่ว่าส่วนราชการที่ครอบครองใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุนั้น ๆ ย่อมทราบข้อเท็จจริงและมีเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ที่คืนที่ครอบครองดีกว่า หากมอบอำนาจให้ส่วนราชการนั้นคำเป็นคดีแพ่งก็จะเกิดความสะดวกยิ่งขึ้น แต่ในข้อเสียก็มีมากเช่นกัน เป็นต้นว่า ส่วนราชการที่ครอบครองใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุนั้น หากความรู้ความเข้าใจในหลักกฎหมายเกี่ยวกับ



ที่ราชพัสดุ จึงทำให้ขาดแนวทางการต่อสู้คดี และบางครั้งส่วนราชการผู้ครอบครองที่ราชพัสดุ ซึ่งได้รับมอบหมายให้ดำเนินคดีแทนราชการเอาใจใส่ติดตามการดำเนินคดีเท่าที่ควร ทำให้คดีของกระทรวงการคลังเสียเปรียบและอาจแพ้คดีได้ในที่สุด นอกจากนั้นในการมอบอำนาจให้ส่วนราชการจังหวัดต่าง ๆ ดำเนินคดีกับราษฎรผู้บุกรุกหรือผู้ที่ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินที่ราชพัสดุ บางครั้งส่วนราชการจังหวัดมักจะเป็นการขัดคอนโยบายทางการปกครอง ซึ่งกรมธนารักษ์จำต้องงคการมอบอำนาจและดำเนินคดีเสียเอง โดยการส่งใบแต่งตั้งนายความไปให้อัยการจังหวัดช่วยดำเนินคดีให้ เป็นต้น

ดังนั้น ในการดำเนินคดีเพื่อรักษากรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุหากเป็นไปได้กรมธนารักษ์ในฐานะเป็นเจ้าของหน้าที่ปฏิบัติงานตามกฎหมายเกี่ยวกับที่ราชพัสดุและเป็นผู้รับมอบอำนาจจากกระทรวงการคลังในการดำเนินคดีควรจะเป็นผู้ดำเนินคดีเอง ไม่ควรมอบอำนาจวงให้ส่วนราชการอื่นดำเนินคดีแทน เว้นแต่มีกรณีจำเป็น ทั้งนี้เพราะเจ้าหน้าที่กรมธนารักษ์เป็นผู้ที่มีความรอบรู้ทางกฎหมายเกี่ยวกับที่ราชพัสดุมากกว่าเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการอื่นที่ครอบครองที่ราชพัสดุ และนอกจากนั้นก็จะทำให้เจ้าหน้าที่ของกรมธนารักษ์เองได้ทราบถึงปัญหาต่าง ๆ ในการดำเนินคดีกับผู้โต้แย้งกรรมสิทธิ์เพื่อจะได้ประสบการณ์มาเป็นแนวทางปรับปรุงการดำเนินงานให้ดีขึ้นต่อไป แต่มีปัญหว่าจำนวนเจ้าหน้าที่ฝ่ายคดีของกรมธนารักษ์มีเพียงจำนวนน้อย เพียง ๕ คน จึงควรแก้ไขปัญหาเรื่องอัตรากำลังของเจ้าหน้าที่ไปพร้อมกันด้วย

#### ๕.๒.๒ กรมธนารักษ์

เพื่อจะได้ทำความเข้าใจเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ในหน่วยงานของกรมธนารักษ์ดีขึ้น ผู้เขียนจึงขอกล่าวถึงการปฏิบัติงานของกรมธนารักษ์โดยย่อ ๆ ดังนี้

กรมธนารักษ์เป็นหน่วยงานในสังกัดของกระทรวงการคลัง มีหน้าที่และความรับผิดชอบตามกฎหมายรวม ๓ ฉบับ คือ

ก. พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ.๒๔๘๑

ข. พระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ.๒๕๐๑

ค. พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔

การดำเนินงานของกรมธนารักษ์ตามพระราชบัญญัติดังกล่าว แยกเป็นลักษณะงานสำคัญ นอกจากงานทั่วไปซึ่งสำนักงานเลขานุการกรม กองคลังและกองนิติการ ทำหน้าที่อำนวยความสะดวกให้งานและโครงการต่างๆ ของกรมธนารักษ์ดำเนินไปควมที่มีอยู่ ๓ งาน คือ

๑. งานบริหารเงินตราและเก็บรักษาทรัพย์สินของรัฐ กองคลังกลางทำหน้าที่ควบคุมการรับจ่ายแลกเปลี่ยนเหรียญกษาปณ์ การเบิก ส่งเงินของจังหวัด การควบคุมยอดเงินฝากของรัฐที่ธนาคารแห่งประเทศไทย รับเช็คเงินผลประโยชน์รายได้ของรัฐ จ่ายแสตมป์ ฤชากรและอากรทะเลเบียนต่างค่า พิสูจน์เหรียญกษาปณ์ ส่วนกองเครื่องราชอิสริยยศและเหรียญกษาปณ์ ทำหน้าที่เก็บรักษาเหรียญกษาปณ์และทรัพย์สินของรัฐ และจัดให้มีการแสดงเครื่องราชอิสริยยศ อีสริยศภัณฑ์และเหรียญกษาปณ์ไทย

๒. งานผลิตเหรียญกษาปณ์ กองกษาปณ์ทำหน้าที่รักษากระแสหมุนเวียนของเงินตราราคาตั้งแต่ ๕ บาทลงมา ควบเหรียญ ๕ บาท ๑ บาท และเหรียญปลีก รวมทั้งผลิตเหรียญกษาปณ์ที่ระลึกเนื่องในโอกาสต่างๆ ตลอดจนการจัดทำเครื่องราชอิสริยยศภัณฑ์ การทำของสิ่งจางต่าง ๆ ที่เอกชน หน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจสั่งจาง

๓. งานจัดทรัพย์สินของรัฐ หน่วยงานในส่วนกลางได้แก่ กองจัดประโยชน์ กองที่ราชพัสดุ กองแบบแผนและก่อสร้าง และในส่วนภูมิภาคมีสำนักงานราชพัสดุจังหวัด ทำหน้าที่ปกครองดูแลบำรุงรักษาที่ดิน และสิ่งปลูกสร้างที่เป็นที่ราชพัสดุให้เกิดประโยชน์และประหยัดงบประมาณให้มากที่สุด

ในการจัดทรัพย์สินของรัฐหรือที่ราชพัสดุนั้น กรมธนารักษ์ได้มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับที่ราชพัสดุมาเป็นเวลานาน โดยก่อนนั้นมีกองรักษาที่หลวง เป็นเจ้าหน้าที่ ซึ่งงานนี้ได้เคยสังกัดกรมราชพัสดุ กรมบัญชีกลาง กรมเจ้าสำนวน และกรมรักษาที่หลวงและกลับไปตามลำดับ ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจและหน้าที่ของกรมธนารักษ์นั้น ส่วนหนึ่ง เป็นไปตามนโยบายของกระทรวงการคลัง เจ้าสังกัดตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และอีกส่วนหนึ่งเป็นไปตามอำนาจหน้าที่ที่ถูกต้องกำหนดไว้โดยกฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔

องค์การบริหารเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ ตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔  
ของกรมธนารักษ์ แบ่งออกได้เป็น

ก. ราชการบริหารส่วนกลาง

ข. ราชการบริหารส่วนภูมิภาค

ก. ราชการบริหารส่วนกลาง

หน่วยงานที่มีหน้าที่จัดทรัพย์สินของรัฐหรือที่ราชพัสดุในส่วนกลางนั้น เค็มพระราช  
กฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการกรมธนารักษ์ในกระทรวงการคลัง พ.ศ. ๒๔๕๕ กำหนดให้  
มีกองรักษาที่หลวงเป็นเจ้าหน้าที่ ครั้นต่อมาเมื่อมีพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ จึง  
ขยายงานในความรับผิดชอบของกองรักษาที่หลวง ออกเป็นกองต่าง ๆ ดังปรากฏอยู่ใน  
ปัจจุบัน คือ กองที่ราชพัสดุ กองจัดประโยชน์ และกองแบบแผนและก่อสร้าง ซึ่งผู้เขียนจะ  
โคกกล่าวโดยละเอียดเป็นลำดับต่อไป และเพื่อจะได้ทำความเข้าใจถึงโครงสร้างของหน่วย  
งานที่มีหน้าที่รับผิดชอบที่ราชพัสดุ ในขั้นตอนนี้ผู้เขียนใคร่ขอกล่าวถึงกองรักษาที่หลวงโดย  
ละเอียดดังนี้

#### กองรักษาที่หลวง

กองรักษาที่หลวงเป็นองค์กรที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับที่ราชพัสดุที่เก่าแก่ และเป็น  
หลักในการจัดองค์การในเวลาต่อมา โดยมีหน้าที่เกี่ยวกับการปกครองรักษากรรมสิทธิ์ที่ดิน  
และสิ่งปลูกสร้างของรัฐ ทั้งที่ไรประโยชน์ในราชการและที่สงวนไว้ใช้ราชการทั่วราชอาณาจักร  
จักร โดยรวบรวมที่ราชพัสดุขึ้นทะเบียนตามประเภทของที่ราชพัสดุ ดังนี้ คือ

๑. ทะเบียนที่ราชพัสดุทั่วไป
๒. ทะเบียนสิ่งปลูกสร้างของรัฐที่อาศัยปลูกบนที่ดินที่ไม่ใช่ที่ราชพัสดุ
๓. ทะเบียนสาธารณประโยชน์
๔. ทะเบียนอุตสาหกรรม
๕. ทะเบียนที่ราชพัสดุดังประเทศ

ตลอดทั้งดำเนินการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุ ชาติที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่ไม่  
ใช้ในราชการตามระเบียบและคำสั่งของคณะกรรมการ ทำการออกแบบแผนผัง ควบคุมการ  
ก่อสร้างอาคาร และรังวัดสอบเขตโฉนดหรือระวางแนวเขตที่ดินของรัฐบาล สอบสวน



ที่จากราคาที่ดินที่กระทรวงพาณิชย์ต่าง ๆ ซ้ำไว้ใช้ราชการในนามกระทรวงการคลัง

ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของกองรักษาที่หลวงนี้ ได้มีพระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการในกรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง พ.ศ.๒๔๕๕ แบ่งงานในกองรักษาที่หลวงออกเป็น ๓ แผนก คือ

๑. แผนกทะเบียน
๒. แผนกผลประโยชน์
๓. แผนกช่าง

๑. แผนกทะเบียน มีหน้าที่รับที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของรัฐบาลขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุ รักษาทะเบียนและหนังสือสำคัญสำหรับที่ราชพัสดุทั่วราชอาณาจักร ตลอดจนจัดการปกครองรักษากรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุ

๒. แผนกผลประโยชน์ มีหน้าที่ดำเนินการจัดให้เช่า หาผลประโยชน์ขึ้นเป็นรายได้ของแผ่นดิน ในที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่ยังไม่ใช้ราชการทำสัญญาให้เช่า ออกใบเสร็จเก็บเงินค่าเช่า รักษาทะเบียนผู้เช่า ความคุมการปฏิบัติตามสัญญาเช่า และปฏิบัติการนำเงินผลประโยชน์ส่งเป็นรายได้ของแผ่นดิน อันมีเจ้าหน้าที่หมวดคลัง เป็นผู้คำนวณ

๓. แผนกช่าง มีหน้าที่ออกแบบแผนผังความคุมการก่อสร้างตึก บ้าน เรือนโรง และซ่อมแซมเปลี่ยนแปลงสถานที่จัดประโยชน์ของรัฐบาลทั่วพระราชอาณาจักร กับดำเนินการรังวัดสอบเขตโฉนดที่ดินราชพัสดุ หาแผนที่สำหรับที่หลวง ที่จัดประโยชน์เพื่อประกอบหลักฐานในสัญญาเช่า ระวางแนวเขตเมื่อมีการสอบเขตที่ดินข้างเคียง เป็นกรรมการตีราคาที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในกรณีที่มีการขายหรือเพื่อประกันภัย ตรวจสอบสิ่งปลูกสร้างและที่ดินให้มีการชำรุดเสียหาย

แต่เนื่องจากทรัพย์สินของรัฐบาลมีมากขึ้น ทำให้หน้าที่และความรับผิดชอบของกองรักษาที่หลวงมีมากขึ้นเป็นลำดับ ดังนั้น เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงได้รวบรวมหน่วยงานย่อยหรือหมวดของงานที่คล้ายกัน แล้วแบ่งหน่วยงานกองรักษาที่หลวงเป็นการภายในออกเป็น ๑๐ แผนก คือ

๑) แผนกหนังสือสำคัญ มีหน้าที่รับผิดชอบงานสารบรรณ และธุรการของกองและเก็บรักษาเอกสารหรือเรื่องราวเกี่ยวกับที่ดิน

๒) แผนกนิติการ มีหน้าที่ดำเนินคดีกับผู้โต้แย้งกรรมสิทธิ์ของทางราชการ คอบขหรือทางกฎหมายของส่วนราชการพิจารณาเสนอแนะในปัญหาข้อกฎหมาย

๓) แผนกรายได้ มีหน้าที่จัดทำทะเบียนรายชื่อผู้เช่า รับชำระค่าเช่าที่ดินและอาคารราชพัสดุ และเงินอื่น ๆ เกี่ยวกับการเช่าที่ราชพัสดุ

๔) แผนกประสานงาน มีหน้าที่วางแผนงานที่จะนำที่ดินมาขึ้นทะเบียน และส่งเจ้าหน้าที่ไปต่างจังหวัด ประมวลสถิติและวิจัยเพื่อรายงานผลงาน ทตรวจราชการในส่วนภูมิภาค ประมวลและปรับปรุงหรือวางระเบียบแก้ไขระเบียบราชการให้เหมาะสม

๕) แผนกทะเบียน มีหน้าที่ควบคุมการทะเบียนที่ดิน และสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุทุกจังหวัด และนอกราชอาณาจักร ตลอดจนตรวจสอบให้เอกชนประกันภัยอาคารที่จัดให้เช่า

๖) แผนกสำรวจ มีหน้าที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการสำรวจ รังวัด คำนวณ ตลอดจนทำแผนที่เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ เพื่อสอบเขตการบุกรุกกระวางชี้แนวเขต ทำแผนที่ประกอบทำยสัญญา เป็นต้น

๗) แผนกจัดประโยชน์ มีหน้าที่จัดประโยชน์ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุที่ยังไม่ได้ใช้ราชการ ในเขตนครหลวงกรุงเทพธนบุรี

๘) แผนกจัดประโยชน์ภูมิภาค มีหน้าที่รับผิดชอบการจัดประโยชน์ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุที่ยังไม่ได้ใช้ราชการในต่างจังหวัด โดยควบคุมและพิจารณาเสนอความเห็นให้กรมหรือกระทรวงสั่งการ

๙) แผนกแผนที่ มีหน้าที่รวบรวมแผนที่ท้ายโฉนดจากแผนกหนังสือสำคัญ จากแผนกทะเบียนและแผนกสำรวจมารวมไว้ในแผนที่อำเภอหรือจังหวัด

๑๐) แผนกสถาปัตยกรรม มีหน้าที่วางผังการก่อสร้างอาคาร และที่ดินที่จะจัดประโยชน์ควบคุมงานก่อสร้างทั้งที่เป็นของทางราชการและของเอกชน ซึ่งปลูกอยู่ในที่ราชพัสดุ

ครั้นต่อมาปี พ.ศ. ๒๕๒๑ รัฐบาลได้พิจารณาเห็นว่า งานในหน้าที่ความรับผิดชอบของกรมธนารักษ์เกี่ยวกับการบริหารที่ราชพัสดุมีปริมาณมากขึ้น สมควรปรับปรุงการแบ่งส่วน

ราชการกรมชนารักษ์เสียใหม่ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความคล่องตัวรวดเร็วมีประสิทธิภาพ และให้ตรงกับลักษณะงานที่ปฏิบัติยิ่งขึ้น จึงได้ตราพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรม-  
 ชนารักษ์ กระทรวงการคลัง พ.ศ. ๒๕๒๑ เปลี่ยนกองรักษาที่หลวงเป็นกองต่าง ๆ อีก ๔  
 กอง โดยบัญญัติไว้ในมาตรา ๔ ว่า

มาตรา ๔ ให้แบ่งส่วนราชการกรมชนารักษ์ กระทรวงการคลัง ดังนี้

ก. ราชการบริหารส่วนกลาง

- (๑) . . .
- (๒) . . .
- (๓) . . .
- (๔) กองจัดประโยชน์
- (๕) กองที่ราชทัณฑ์
- (๖) กองนิติการ
- (๗) กองแบบแผนและก่อสร้าง



๑. กองจัดประโยชน์

กองจัดประโยชน์มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดประโยชน์ที่ราชทัณฑ์  
 พัฒนาที่ราชทัณฑ์ซึ่งไม่ได้ใช้ประโยชน์ในราชการ หรือที่ดินที่ใช้ประโยชน์ในราชการไม่ได้  
 เพื่อหารายได้เข้ารัฐ รวมทั้งวางกฎเกณฑ์การจัดเก็บผลประโยชน์และพัฒนาที่ราชทัณฑ์ให้  
 ราชการส่วนภูมิภาคถือปฏิบัติ โดยแบ่งส่วนราชการเป็น ๓ ฝ่าย คือ

- (๑) ฝ่ายจัดประโยชน์กลาง
- (๒) ฝ่ายจัดประโยชน์ภูมิภาค ๑
- (๓) ฝ่ายจัดประโยชน์ภูมิภาค ๒

ฝ่ายจัดประโยชน์กลาง มีหน้าที่จัดหาประโยชน์ที่ราชทัณฑ์ซึ่งตั้งอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร โดยมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานรวมทั้งสิ้น ๔ คน

○ อัครราชเลขาเจ้าหน้าที่ยกเลิกคำสั่งทั้งหมด ถือความบัญชีถือจ่ายเงินเดือนข้าราชการ  
 พลเรือน กรมชนารักษ์ กระทรวงการคลัง ปีงบประมาณ ๒๕๒๗



ฝ่ายจัดประโยชน์ภูมิภาค ๑ และ ๒ มีหน้าที่ควบคุมการจัดทำประโยชน์ที่ราชพัสดุ ในจังหวัดต่าง ๆ ที่ราชอาณาจักร นอกจากกรุงเทพมหานคร โดยมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานรวมทั้งสิ้น ๑๔ คน

อนึ่ง เมื่อรวมผู้อำนวยการกองจัดประโยชน์ด้วย จึงมีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานทั้งสิ้น รวม ๒๗ คน

## ๒. กองที่ราชพัสดุ

กองที่ราชพัสดุ มีหน้าที่และความรับผิดชอบในด้านการปกครองดูแลและบำรุงรักษาที่ราชพัสดุ การจัดทำ รักษาตรวจสอบและปรับปรุงทะเบียนที่ราชพัสดุให้ถูกต้องและเป็นปัจจุบัน ตลอดจนการเก็บรักษาหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินราชพัสดุ การสำรวจรังวัดและทำแผนที่ที่ดินราชพัสดุเพื่อประโยชน์ในการจัดประโยชน์และการถอนสภาพ โดยแบ่งส่วนราชการเป็น ๓ ฝ่าย คือ

(๑) แผนกทะเบียน

(๒) ฝ่ายพิจารณาขอใช้ประโยชน์ราชการ

(๓) ฝ่ายสำรวจรังวัดและแผนที่

แผนกทะเบียน มีหน้าที่ควบคุมการทะเบียนที่ดินและปรับปรุงสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุทุกจังหวัด โดยรับและติดตามที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของทางราชการ และที่ดินที่เอกชนโอนให้ทางราชการและกระทรวงการคลัง ตลอดจนอาคารราชพัสดุที่ตกเป็นของกระทรวงการคลัง ตามสัญญาเช่าที่ดินเพื่อปลูกสร้างอาคารยกกรรมสิทธิ์ให้กระทรวงการคลัง มาขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ กับอัตราค่าที่ดินและอาคารสิ่งปลูกสร้างที่ขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ หน่วยงานนี้มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานซึ่งอยู่ในตำแหน่งเจ้าหน้าที่จัดผลประโยชน์ รวม ๔ คน และที่อยู่ในตำแหน่งเจ้าหน้าที่ธุรการ ๔ คน

ฝ่ายพิจารณาขอใช้ประโยชน์ราชการ มีหน้าที่ควบคุมอนุญาตให้ส่วนราชการใช้ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างให้ถูกต้องด้วยระเบียบและกฎหมาย หน่วยงานนี้มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานซึ่งอยู่ในตำแหน่งเจ้าหน้าที่จัดผลประโยชน์ รวม ๕ คน และอยู่ในตำแหน่งเจ้าหน้าที่ธุรการ รวม ๔ คน

ฝ่ายสำรวจรังวัดและแผนที่ มีหน้าที่สำรวจที่ดินที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ตรวจ

สอบแนวเขตการบุกรุกที่ดิน ซึ่งแนวเขตเมื่อเจ้าของที่ดินข้างเคียงขอรังวัดสอบเขต ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในที่ราชพัสดุ ซึ่งเขตให้เขาที่ราชพัสดุ ทำแผนที่ประกอบท้ายสัญญาเช่า ปักหลักเขตที่ดินราชพัสดุ ตลอดจนการคำนวณเนื้อที่ สร้างระวาง ลงที่หมายพิถัดต่าง ๆ ในระวางขึ้นรูปแผนที่ หน่วยงานนี้มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานโดยแบ่งหน้าที่รับผิดชอบในส่วนกลางและควบคุมการปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาคด้วย รวมทั้งสิ้น ๑๗ คน

ดังนั้น เมื่อรวมผู้อำนวยการกอง กองที่ราชพัสดุด้วยแล้ว จึงมีเจ้าหน้าที่รวมทั้งสิ้น ๔๓ คน

### ๓. กองแบบแผนและก่อสร้าง

กองแบบแผนและก่อสร้าง มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการวางผัง ออกแบบอาคารให้มีมาตรฐานเดียวกัน ควบคุมการก่อสร้าง คู่มือบำรุงรักษา และตรวจสอบอาคารราชพัสดุเพื่อบูรณะซ่อมแซม โดยประสานงานกับส่วนราชการด้านการใช้และการจัดประโยชน์ มีการแบ่งงานเป็น ๓ ฝ่าย คือ

- (๑) ฝ่ายสถาปัตยกรรม
- (๒) ฝ่ายวิศวกรรมโยธา
- (๓) ฝ่ายโยธา

ฝ่ายสถาปัตยกรรม มีเจ้าหน้าที่รวมทั้งสิ้น ๔ คน

ฝ่ายวิศวกรรมโยธา มีเจ้าหน้าที่รวมทั้งสิ้น ๘ คน

ฝ่ายโยธา มีเจ้าหน้าที่รวมทั้งสิ้น ๓๑ คน

และเมื่อรวมผู้อำนวยการกอง กองแบบแผนและก่อสร้างด้วย จึงรวมทั้งสิ้น ๔๔ คน

### ๔. ราชการบริหารส่วนภูมิภาค

องค์กรบริหารที่ราชพัสดุในส่วนภูมิภาคเดิมมีพระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการกรมธนารักษ์ในกระทรวงการคลัง พ.ศ. ๒๔๕๕ กำหนดให้คลังจังหวัดและสรรพากรจังหวัดเป็นเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่แทน เพราะกรมธนารักษ์ยังไม่มีหน่วยงานในสังกัดกรมธนารักษ์ ครั้นต่อมาปีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๗๐ ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๑๕ ให้จัดตั้งที่ทำการราชพัสดุขึ้นในส่วนภูมิภาค มีหน้าที่เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ ในสังกัดกรมธนารักษ์ และ

ในปัจจุบันเมื่อได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ และกฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ กำหนดให้หน่วยงานของกรมธนารักษ์มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับที่ราชพัสดุอย่างชัดแจ้งขึ้น จึงตราพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง พ.ศ. ๒๕๒๑ ใหม่ "สำนักงานราชพัสดุจังหวัด" เป็นส่วนราชการบริหารในส่วนภูมิภาค

### สำนักงานราชพัสดุจังหวัด

สำนักงานราชพัสดุจังหวัดมีหน้าที่ปกครองดูแลและบำรุงรักษา ตลอดจนคุ้มครองการใช้ที่ราชพัสดุในจังหวัดต่าง ๆ นอกจากกรุงเทพมหานคร ตามกฎกระทรวงซึ่งออกตามความแห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ เช่น จัดทำและรักษาทะเบียนที่ราชพัสดุให้มีรายการตรงกับทะเบียนที่ราชพัสดุกกลางของกรมธนารักษ์ รวมทั้งหัวหน้าส่วนราชการที่ครอบครองดูแลหรือใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุ ทำการรังวัดที่ราชพัสดุตามประมวลกฎหมายที่ดิน การขอรังวัด การขอให้พิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ หรือขอให้ตรวจสอบเนื้อที่ในที่ราชพัสดุ และนอกจากนั้นในการจัดหาประโยชน์ที่ราชพัสดุ แม้อกฎหมายจะกำหนดการบริหารที่ราชพัสดุให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของกรมธนารักษ์ และผู้ว่าราชการจังหวัดก็ตาม แต่โดยที่สำนักงานราชพัสดุจังหวัดเป็นส่วนราชการในสังกัดของกรมธนารักษ์ สำนักงานราชพัสดุจังหวัดจึงเป็นเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ ตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ เช่นกัน

ขณะนี้สำนักงานราชพัสดุจังหวัดได้จัดตั้งขึ้นครบทุกจังหวัดแล้ว และมีเจ้าหน้าที่ระดับหัวหน้าสำนักงาน เรียกว่า "ราชพัสดุจังหวัด" ซึ่งในปัจจุบันมีราชพัสดุจังหวัดรวมทั้งสิ้น ๓๒ คน ในสำนักงานราชพัสดุจังหวัดแต่ละจังหวัด จะมีเจ้าหน้าที่ในตำแหน่งเจ้าหน้าที่จัดผลประโยชน์ เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี นายช่างสำรวจ ซึ่งถือว่าเป็นตำแหน่งสำคัญในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ แต่โดยที่การแบ่งส่วนราชการเป็นสำนักงานราชพัสดุเพิ่งจะมีขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๒๑ นี้เอง จึงทำให้การจัดสรรตำแหน่งเจ้าหน้าที่ในสายงานต่าง ๆ ยังไม่ครบถ้วน เช่น มีเจ้าหน้าที่จัดผลประโยชน์ ยังไม่ครบทุกจังหวัด ยังขาดอยู่อีก ๓ จังหวัด คือ จังหวัดแม่ฮ่องสอน จังหวัดลำพูน จังหวัดยโสธร ส่วนช่างสำรวจก็ยังมีจำนวนน้อยไม่เพียงพอในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งแยกจำนวนไต่ครั้งนี้ คือ



- (๑) ราชทัณฑ์จังหวัด จำนวน ๗๒ คน
  - (๒) เจ้าหน้าที่จัดผลประโยชน์ ระดับ ๓ - ๕ จำนวน ๒๕ คน
  - (๓) เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี ระดับ ๑ - ๔ จำนวน ๗๗ คน
  - (๔) ข้าราชการ จำนวน ๕๒ คน
- รวมทั้งสิ้น ๓๑๐ คน

#### ๕.๒.๒ จังหวัดและอำเภอต่าง ๆ

แต่เดิมนั้นระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการปกครองและจัดประโยชน์ที่ดิน  
 สิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. ๒๔๕๕ กำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับที่ดิน สิ่งปลูกสร้าง  
 ราชทัณฑ์ไว้ โดยให้สรรพากรจังหวัดเป็นเจ้าหน้าที่รักษาทะเบียนราชทัณฑ์ภายในอาณาเขต  
 จังหวัด และดำเนินการในเรื่องที่ดินสิ่งปลูกสร้างราชทัณฑ์ภายในเขตจังหวัดนั้น และให้  
 อำเภอเป็นเจ้าหน้าที่จัดการปกครองและจัดการผลประโยชน์ที่ดินสิ่งปลูกสร้างราชทัณฑ์  
 ในอำเภอนั้น ๆ โดยอนุมัติของจังหวัด ครั้นต่อมาเมื่อมีพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๑๔  
 และมีการแบ่งส่วนราชการในกรมธนารักษ์ โดยจัดให้มีราชทัณฑ์จังหวัด งานในความรับผิดชอบ  
 ของสรรพากรจังหวัดจึงหมดสิ้นไป แต่งานในความรับผิดชอบของอำเภอก็ยังคงมีต่อไป  
 โดยสมุหบัญชีอำเภอต่าง ๆ ยกเว้นอำเภอเมืองจะเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการ และเสนองาน  
 ตามสายการบังคับบัญชาจากอำเภอไปยังจังหวัดเป็นลำดับขึ้นไป ซึ่งในส่วนความรับผิดชอบ  
 ความอำนาจและหน้าที่ของจังหวัดนั้นอาจแบ่งย่อยออกได้ดังนี้

#### ก. อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเกี่ยวกับที่ราชทัณฑ์

จังหวัดเป็นองค์กรหนึ่งที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารที่ราชทัณฑ์ โดยกฎกระทรวง  
 ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๑๔ ได้กำหนดไว้ชัดเจนว่าให้  
 ราชการจังหวัดต่าง ๆ มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาเกี่ยวกับที่ราชทัณฑ์ที่ตั้งอยู่ในจังหวัด  
 ต่าง ๆ ในสาระสำคัญ เช่น

- (๑) การไต่ที่ราชทัณฑ์
- (๒) การจัดหาประโยชน์ในที่ราชทัณฑ์

#### ๑. การไต่ที่ราชทัณฑ์

กฎกระทรวง (พ.ศ.๒๕๑๘) ข้อ ๑๐ แก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อ ๑ แห่งกฎกระทรวง  
ฉบับที่ ๓ (พ.ศ.๒๕๒๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ กำหนดว่า

ข้อ ๑๐ กระทรวง ทบวง กรม และองค์การปกครองท้องถิ่นใดประสงค์จะใช้  
ที่ราชพัสดุเพื่อประโยชน์ในทางราชการ ถ้าที่ราชพัสดุนั้นตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานคร ให้ทำ  
ความตกลงกับกรมธนารักษ์ แต่ถ้าตั้งอยู่ในจังหวัดอื่น ให้แจ้งการขอใช้ที่ราชพัสดุนั้นต่อผู้ว่า  
ราชการจังหวัด เมื่อได้รับความยินยอมจากผู้ว่าราชการจังหวัด ให้ทำความตกลงกับกรม-  
ธนารักษ์

ดังนั้น หากที่ราชพัสดุตั้งอยู่ในจังหวัดใดนอกจากกรุงเทพมหานคร การใช้ที่ราช-  
พัสดุจะต้องได้รับความยินยอมจากผู้ว่าราชการจังหวัดก่อน แล้วจึงขอทำความตกลงกับ  
กรมธนารักษ์ ทั้งนี้ เพราะผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ที่อยู่ใกล้ชิดกับที่ราชพัสดุ ตลอดจน  
เป็นผู้บังคับบัญชาส่วนราชการต่าง ๆ ในส่วนภูมิภาคให้เป็นไปตามนโยบายของจังหวัด จึง  
ต้องมีการควบคุมการใช้ที่ราชพัสดุในทางราชการให้อยู่ในทำเลที่เหมาะสม ถูกต้องตามผัง  
เมืองจังหวัด และก่อให้เกิดความสวยงามในท้องถิ่นด้วย ซึ่งในบางครั้งกระทรวง ทบวง  
กรม หรือองค์การปกครองท้องถิ่นขอใช้ที่ราชพัสดุซึ่งตั้งอยู่ในจังหวัดไปยังกรมธนารักษ์  
กรมธนารักษ์จึงต้องส่งเรื่องให้จังหวัดพิจารณาให้ความยินยอมตามกฎกระทรวงดังกล่าวก่อน  
เป็นผลให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน

ในบางกรณีกรมธนารักษ์ไ้มอบอำนาจให้จังหวัดที่จะพิจารณาอนุญาตให้กระทรวง  
ทบวง กรม หรือองค์การปกครองท้องถิ่นใช้ที่ราชพัสดุได้ด้วย เช่น ในกรณีองค์การบริหาร  
ส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล หรือสภาตำบล ขอสร้างถนนหรือท่อระบายน้ำในที่ราชพัสดุ  
เมื่อองค์กรเหล่านั้นได้รับความยินยอมจากผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว ก็ให้ดำเนินการได้ โดย  
เพียงแต่รายงานการอนุญาตให้กรมธนารักษ์ทราบเท่านั้น แล้วจังหวัดก็จะดำเนินการจดทะเบียน  
เป็นสิทธิเหนือที่ดิน และหมายเหตุการปรับปรุงในทะเบียนที่ราชพัสดุไว้เป็นหลักฐาน โดย  
ไม่ต้องมีการโอนแบ่งแยกเป็นสาธารณะ นอกจากนั้นยังมีข้อตกลงระหว่างกระทรวงการคลัง

กับส่วนราชการบางแห่ง เช่น กรมที่ดิน ในกรณีที่กรมที่ดินได้รับความยินยอมจากผู้ว่าราชการจังหวัดให้ใช้ที่ราชพัสดุในจังหวัดใดแล้ว ให้กรมที่ดินดำเนินการก่อสร้างอาคารสำนักงานที่ดินในท้องที่นั้น ๆ ไปก่อนได้แล้วแจ้งให้กรมธนารักษ์ทราบในภายหลัง ทั้งนี้ ภายในสามเดือนนับแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดยินยอม

## ๒. การจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุ

กฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๔) ข้อ ๑๔ ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการพิจารณาอนุญาตการดำเนินการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุซึ่งตั้งอยู่ในจังหวัดนั้น ๆ ใดด้วย โดยกำหนดว่า

ข้อ ๑๔ ในกรุงเทพมหานคร การดำเนินการจัดให้เช่าให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมธนารักษ์

ในจังหวัดอื่น การดำเนินการจัดให้เช่าเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด แต่การให้เช่าที่ดินที่ผู้เช่าใช้อยู่อาศัย หรือการให้เช่าที่ผู้เช่าใช้ประกอบการเกษตรที่มีกำหนดเวลาเกินสามปี การให้เช่าอาคารซึ่งเป็นที่ราชพัสดุ การให้เช่าที่ดินเพื่อปลูกสร้างอาคาร โดยยกกรรมสิทธิ์อาคารที่ปลูกสร้างให้แก่กระทรวงการคลัง หรือการให้เช่าเพื่อประโยชน์อื่น ต้องได้รับความเห็นชอบจากกรมธนารักษ์ก่อน

ดังนั้น หากที่ราชพัสดุอยู่ในจังหวัดอื่น ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่จัดหาประโยชน์ที่ราชพัสดุนั้นได้ โดยเป็นการจัดให้เช่าที่ดินบางประเภทคือ การให้เช่าที่ดินที่ผู้เช่าใช้อยู่อาศัย หรือการจัดให้เช่าใช้ประกอบการเกษตร ทั้งนี้ จะต้องการจัดให้เช่าที่มีกำหนดระยะเวลาเช่าไม่เกินสามปี

การจัดให้เช่าที่ราชพัสดุบางประเภทที่ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจดำเนินการ เว้นแต่จะได้รับความอนุญาตจากกรมธนารักษ์ก่อน ดังที่กำหนดไว้ในข้อ ๑๔ แห่งกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๔) ดังกล่าว ปรากฏว่าในทางปฏิบัติ ในการบริหารงานที่ราชพัสดุปัจจุบัน กรมธนารักษ์ได้ให้ความเห็นชอบเป็นการทั่วไปแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะมีอำนาจในการ



พิจารณาดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ใคอย่างกว้างขวางขึ้น เช่น ในเรื่องการรอนำสิทธิ การเช่าอาคารราชพัสดุไปผูกพันเงินกู้ หรือเบิกเงินเกินบัญชี หรือค้ำประกันเงินกู้กับ ธนาคารหรือสถาบันการเงิน ตลอดจนเรื่องการโอนสิทธิการเช่าอาคารราชพัสดุ การ ที่ทายาทโดยธรรมขอเช่าอาคารราชพัสดุแทนผู้เช่าเดิมที่ถึงแก่กรรม และการขออายุสัญญา เช่าที่ราชพัสดุให้แก่รัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลเป็นรายปี เป็นต้น

ข. อำนาจหน้าที่ในฐานะเป็นตัวแทน

อำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการจังหวัดในจังหวัดต่าง ๆ นั้น นอกจากจะได้กำหนด ไว้โดยกฎหมายแล้ว ยังมีกรณีที่กรมชนารักษ์หรือกระทรวงการคลังได้มอบอำนาจให้เป็นตัวแทนดำเนินการบางอย่างอันเกี่ยวกับการบริหารที่ราชพัสดุด้วย ทั้งนี้ โดยอาศัยผลของความ ผูกพันในกฎหมายลักษณะตัวแทนคือการตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น การมอบ อำนาจให้ผู้อำนวยการจังหวัดเป็นตัวแทนในการทำนิติกรรมรับโอนกรรมสิทธิ์สิ่งหาริมทรัพย์ ซึ่งมีผู้บริจาคให้กับทางราชการโดยไม่มีเงื่อนไขหรือภาระผูกพันใด ๆ ในนามกระทรวง การคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ และการมอบอำนาจให้ผู้อำนวยการจังหวัดดำเนินการคดีเกี่ยวกับ ที่ราชพัสดุอันเป็นการมอบอำนาจวงจจากกรมชนารักษ์ เป็นต้น

นอกจากนี้ดังที่กล่าวมาแล้วในตอนต้นแล้วว่า วัตถุประสงค์ของการที่มที่ราช พัทสนั้นก็เพื่อไว้ใช้ประโยชน์ในราชการ หากยังไม่ได้ใช้ราชการหรือไม่เหมาะสมที่จะใช้ ราชการก็อาจนำไปจัดหาประโยชน์ ซึ่งข้อเท็จจริงปรากฏว่าที่ราชพัสดุได้ถูกนำไปใช้ใน

<sup>๑</sup> คู่มือหนังสือกรมชนารักษ์ที่ กก ๐๔๐๖/ว ๑๘๓ ลงวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๒๓

<sup>๒</sup> คู่มือหนังสือกรมชนารักษ์ที่ กก ๐๔๐๔/ว ๒ ลงวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๒๔

<sup>๓</sup> คู่มือหนังสือกรมชนารักษ์ที่ กก ๐๔๐๕/ว ๒๐๑๕๕ ลงวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๒๔

<sup>๔</sup> คู่มือสั่งกระทรวงการคลังที่ ๔๕๗๕/๒๕๒๔ ลงวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๒๔

ราชการตามวัตถุประสงค์หลักเสียเป็นส่วนใหญ่ กล่าวคือ ใช้ในราชการกระทรวงกลาโหม เป็นจำนวนถึง ๔.๓๔๙ ล้านไร่ และใช้ในราชการกระทรวง ทบวง กรมอื่น จำนวน ๕.๕๔๙ ล้านไร่ ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าส่วนราชการหรือกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ที่ได้ครอบครองและใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุ เป็นองค์กรที่ใหญ่และสำคัญอีกหน่วยหนึ่งในการบริหารที่ราชพัสดุ หากส่วนราชการที่ครอบครองใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุเหล่านี้ ได้เอาใจใส่ดูแลบำรุง รักษา และใช้ที่ราชพัสดุอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย ก็จะก่อให้เกิดประโยชน์มากที่สุดแก่รัฐ ในการประหยัดงบประมาณของรัฐที่จะไม่ต้องไปซื้อที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างแปลงใหม่มาใช้ปลูกสร้างอาคารสำนักราชการ แต่เท่าที่ปรากฏตามความเป็นจริงนั้นปรากฏว่า ส่วนราชการที่ครอบครองใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุ ขาดความเอาใจใส่ปล่อยให้ที่ราชพัสดุถูกบุกรุก เกิดการโต้แย้งสิทธิ จนต้องมีการดำเนินคดีฟ้องร้องเป็นเหตุให้สิ้นเปลืองงบประมาณของแผ่นดินไปโดยเปล่าประโยชน์ ทั้ง ๆ ที่กฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๔) ข้อ ๑๔ ซึ่งถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดยข้อ ๘ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๒๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ให้ส่วนราชการที่ครอบครองใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุ ดูแลและบำรุงรักษาที่ราชพัสดุที่ครอบครองไว้ด้วยแล้วก็ตาม แต่โดยที่พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ และกฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ เป็นกฎหมายที่ไม่มีบทกำหนดโทษไว้ จึงทำให้การบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้กับส่วนราชการต่าง ๆ ไม่ค่อยมีผลบังคับเท่าที่ควร

ส่วนราชการที่ครอบครองใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุ นอกจากจะมีหน้าที่ดูแลปกครองและบำรุงรักษาที่ราชพัสดุ รวมทั้งใช้ที่ราชพัสดุให้เป็นประโยชน์มากที่สุดแล้ว ยังมีบทบัญญัติกำหนดให้ส่วนราชการที่ครอบครองที่ราชพัสดุมีส่วนในการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุเป็นพิเศษด้วย ดังที่กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๒๕) ข้อ ๑๐ ซึ่งให้ยกเลิกความในข้อ ๓ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๒๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ กำหนดว่า

ข้อ ๑๖ ทวิ ที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การปกครองท้องถิ่น สงวนไว้ แนนังไม่ได้ใช้ประโยชน์ในทางราชการ จะนำไปจัดหาประโยชน์โดยให้เข้าเป็นการชั่วคราวก็ได้ แต่ต้องเป็นการให้เข้าตามข้อ ๑๖ (๑) (๒) (๔) และ (๕)

การให้เข้าตามวรรคหนึ่ง ถ้ามิใช่เป็นการกระทำโดยกรมชนารักษ์ร่วมกับ กระทรวง ทบวง กรม หรือองค์การปกครองท้องถิ่นดังกล่าว จะทำได้เมื่อได้รับความยินยอมจากกรมชนารักษ์ หรือส่วนราชการนั้นแล้วแต่กรณี

ดังนั้น ที่ราชพัสดุที่ส่วนราชการสงวนไว้เพื่อใช้ประโยชน์ทางราชการ เมื่อยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ราชการก็อาจนำไปจัดหาประโยชน์โดยจัดให้เข้าเป็นการชั่วคราวได้ซึ่งการจัดให้เข้าเป็นการชั่วคราวนี้ ส่วนราชการที่ครอบครองที่ราชพัสดุนั้น อาจดำเนินการจัดหาประโยชน์ร่วมกับกรมชนารักษ์ แต่รายได้ที่เกิดจากการจัดหาประโยชน์ดังกล่าวเนื่องจากเป็นรายได้ที่เกิดจากกิจการที่ราชพัสดุ จึงต้องส่งเป็นรายได้ของแผ่นดินในนามกรมชนารักษ์

### ๕.๓ กรมชนารักษ์กับการบริหารที่ราชพัสดุ

อย่างไรก็ตามองค์กรต่าง ๆ ที่มีอำนาจและหน้าที่ในการบริหารที่ราชพัสดุดังกล่าวข้างต้นนี้ อาจกล่าวได้ว่ากรมชนารักษ์เป็นองค์กรที่มีความสำคัญที่สุด เพราะกฎหมายกำหนดให้กรมชนารักษ์เป็นเจ้าของที่ปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ โดยตรง ซึ่งมีขอบเขตอำนาจและหน้าที่เป็นจำนวนมากในอันที่จะต้องสำรวจตรวจสอบ ปกครอง ดูแลและบำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุซึ่งมีอยู่ทั่วประเทศจนถึง การปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ของกรมชนารักษ์เหล่านี้จึงเป็นภาระที่หนักมาก และโดยที่ที่ดิน เป็นปัจจัยสำคัญในการดำรงชีพและเป็นประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ ปัญหาการโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิในที่ราชพัสดุจึงนับวันแต่จะมีมากขึ้น ๆ เป็นลำดับ ซึ่งปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้กรมชนารักษ์ จะต้องศึกษาแนวทางแก้ไขและป้องกัน

#### ๕.๓.๑ อำนาจและหน้าที่ของกรมชนารักษ์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ

อำนาจและหน้าที่ของกรมชนารักษ์ในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับที่ราชพัสดุนั้น กำหนดไว้ในกฎกระทรวงฉบับต่าง ๆ ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ โดยแบ่งออกเป็นหมวด รวม ๓ หมวด คือ

หมวดที่ ๑ ว่าด้วยการปกครองดูแลและรักษาที่ราชพัสดุ



หมวดที่ ๒ ว่าด้วยการไร้ที่ราชพัสดุ

หมวดที่ ๓ ว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ที่ราชพัสดุ

๑. การปกครองดูแลที่ราชพัสดุ

กฎกระทรวง (พ.ศ.๒๕๑๔) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ กำหนดให้กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง มีหน้าที่รับผิดชอบที่ราชพัสดุ โดยทำเป็นทะเบียนที่ราชพัสดุกกลาง และในต่างจังหวัดให้ราชพัสดุจังหวัดจัดทำทะเบียนที่ราชพัสดุ จังหวัดไว้ด้วย หากที่ราชพัสดุในท้องที่ใดยังไม่ได้สำรวจรายการเพื่อขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุกกลาง ให้กรมธนารักษ์ทำความตกลงกับกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งเป็นผู้ปกครองดูแลหรือ ไร้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุนั้น เพื่อสำรวจรายการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุกกลาง ซึ่งในการสำรวจที่ราชพัสดุเพื่อขึ้นทะเบียนดังกล่าวแล้วนี้ กรมธนารักษ์ได้ดำเนินการมาโดยตลอด ตั้งแต่ในปี ๒๕๒๐ โดยได้มีโครงการสำรวจที่ราชพัสดุ เริ่มตั้งแต่เดือนมกราคม ๒๕๒๐ กำหนดเวลาสำหรับโครงการไว้ ๕ ปี โดยเริ่มทำการสำรวจในบางจังหวัดก่อนแล้วค่อยขยายจำนวนจังหวัดขึ้นอีกในแต่ละปี และในปี ๒๕๒๓ กรมธนารักษ์ก็ได้มีโครงการปรับปรุงทะเบียนที่ราชพัสดุ โดยจัดทำทะเบียนที่ราชพัสดุให้เรียบร้อย ตรงกับความเป็นจริง ทั้งที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่เป็นที่ราชพัสดุ ยกเว้นที่ราชพัสดุที่อยู่ในความดูแลครอบครองและ ไร้ราชการของกระทรวงกลาโหม ซึ่งกระทรวงกลาโหมจะเป็นผู้ทำการสำรวจ และแจ้ง ข้อมูลเกี่ยวกับที่ดินราชพัสดุว่า มีจำนวนกี่แปลงและเนื้อที่รวมเท่าใดเท่านั้น โดยจะไม่แจ้ง รายละเอียดในอาคารราชพัสดุ เพราะถือว่ากรณีเป็นความลับของทางราชการทหาร ซึ่งจากการสำรวจตรวจสอบดังกล่าวปรากฏข้อมูล ดังนี้

(๑) ที่ดินราชพัสดุ จากการตรวจสอบที่ราชพัสดุจนถึงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๒๓ ปรากฏว่า มีที่ราชพัสดุทั่วประเทศ จำนวนรวมทั้งสิ้น ๑๑,๐๐๕ ลานไร่ จำนวนเนื้อที่ดังกล่าวไว้ในราชการกระทรวงกลาโหม เนื้อที่ ๔.๔๓๕ ล้านไร่ ไร้ในส่วนราชการอื่นจำนวน ๖.๕๐๑ ล้านไร่ สงวนไว้ใช้ราชการจำนวน ๐.๐๖๔ ล้านไร่ นำไปจัดหาประโยชน์ จำนวน

ลัดดี รัตนศาสตร์, "โครงการสำรวจที่ราชพัสดุ," วารสารธนารักษ์

๘.๐๖๕ ล้านไร่ เฉพาะที่ดินที่อยู่ในกรุงเทพมหานครซึ่งใช้ในราชการรวมทั้งสถาบัน  
ศึกษาต่าง ๆ ทั้งสิ้น ๔,๓๖๔ แปลง จำนวนที่ดิน ๑๐,๔๐๑ ไร่ ๑ งาน ๔.๓๖ ตารางวา  
สิ่งปลูกสร้าง ๓,๘๙๕ หลัง มีที่ดินให้เช่าอยู่ ๓๕๙ แปลง เนื้อที่ ๒,๓๕๔ ไร่ ๑ งาน  
๕๑.๖๔ ตารางวา สิ่งปลูกสร้าง ๑,๐๖๐ หลัง ครอบครองไว้มิได้ประโยชน์ ๖  
แปลง เนื้อที่ ๖๔ ไร่ ๑ งาน ๔๔ ตารางวา

(๒) สิ่งปลูกสร้างราชพัสดุ จากการตรวจสอบอาคารราชพัสดุจนถึงวันที่ ๓๐  
กันยายน ๒๕๒๖ ปรากฏว่า มีอาคารราชพัสดุจำนวนรวมทั้งสิ้น ๒๒๔,๓๖๓ หลัง มูลค่า  
๑๓๔,๒๒๓.๘๕๔ ล้านบาท โดยใช้ในราชการของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ไม่รวมใน  
ราชการของกระทรวงกลาโหม จำนวน ๒๒๔,๒๖๘ หลัง คิดเป็นอัตราร้อยละ ๖๘.๓๑ ให้  
เช่าจำนวน ๔.๐๖๔ หลัง คิดเป็นอัตราร้อยละ ๓๘.๘

## ๒. การใช้ที่ราชพัสดุ

กฎกระทรวงซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๔ กำหนด  
ให้กรมธนารักษ์มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอนุญาตให้กระทรวง ทบวง กรม และองค์การ  
ปกครองท้องถิ่นใช้ที่ราชพัสดุเพื่อประโยชน์ในราชการ ตลอดจนทำการควบคุมให้เกิด  
ประโยชน์แก่ทางราชการให้มากที่สุด หากส่วนราชการนั้นเลิกใช้หรือใช้ที่ราชพัสดุผิดไปจาก  
ที่ได้รับอนุญาต กรมธนารักษ์จะตองดำเนินการเพื่อให้มีการส่งคืน และควบคุมการรื้อถอน  
อาคารสิ่งปลูกสร้างที่เป็นที่ราชพัสดุของส่วนราชการต่าง ๆ รวมทั้งการอนุญาตให้ส่วนราชการ  
นำวัสดุที่รื้อถอนไปใช้ในราชการอื่นตามความจำเป็นโดยด่วน

วิโรจน์ เล่าหะพันธ์, "กรมธนารักษ์ไม่มีนโยบายเร่งแก้ประชาชนแค้นบางครั้ง  
ที่ทองห้องร้องก็เพื่อรักษากรรมสิทธิ์ในที่ดินของหลวงเอาไว้," ประชาชาติธุรกิจ (๕ กันยายน  
๒๕๒๗) : ๖ - ๗

อำนาจ ยศสุข, "ที่ดินราชพัสดุกับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,"  
สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (๒๒ เมษายน ๒๕๒๗) : ๕

"กรมธนารักษ์, รายงานประจำปี ๒๕๒๖, หน้า ๑๖ - ๒๐

ปรากฏว่าในการใช้ที่ราชพัสดุตามอำนาจและหน้าที่ข้างต้น กรมธนารักษ์ได้ดำเนินการจัดสรรที่ราชพัสดุให้ส่วนราชการต่าง ๆ ใช้ประโยชน์ในราชการตั้งในปี ๒๕๒๓ จำนวน ๓,๔๕๐ ไร่ ในส่วนกลาง ๒๘ ไร่ ส่วนภูมิภาค ๓,๔๒๒ ไร่ ปี ๒๕๒๔ จำนวน ๑,๙๕๐ ไร่ ในส่วนกลาง ๕๒ ไร่ ส่วนภูมิภาค ๑,๘๙๘ ไร่ ปี ๒๕๒๕ จำนวน ๒,๘๖๕ ไร่ และในปี ๒๕๒๖ ที่แล้วมานี้ กรมธนารักษ์ได้จัดสรรที่ดินราชพัสดุให้ส่วนราชการต่าง ๆ ได้ใช้ประโยชน์ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเพิ่มขึ้นจำนวน ๒๙๒ แปลง เนื้อที่ ๕,๒๔๑ ไร่ คิดเป็นมูลค่าประมาณ ๑,๐๐๘.๑๘๑ ล้านบาท

### ๓. การจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุ

กฎกระทรวง (พ.ศ.๒๕๑๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ กำหนดให้กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง ดำเนินการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุโดยการจัดให้เช่าที่ดิน และการจัดให้เช่าอาคารราชพัสดุ ตลอดจนการจัดให้เช่าที่ดินราชพัสดุ เพื่อปลูกสร้างอาคารยกกรรมสิทธิ์ให้กระทรวงการคลัง ซึ่งอาคารที่ปลูกสร้างด้วยกรรมสิทธิ์ให้กระทรวงการคลังดังกล่าวนี้มีอยู่หลายลักษณะ เช่น เป็นอาคารพาณิชย์ โรงแรม โรงภาพยนตร์ ธนาคารพาณิชย์ ตลาดสด โรงรับจำนำ เป็นต้น

ปรากฏว่าในปี ๒๕๒๖ กรมธนารักษ์ได้ดำเนินการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุ เกิดเป็นรายได้ส่งคลังเป็นรายได้ของแผ่นดิน เป็นเงินรวมทั้งสิ้นรวม ๓๕๕ ล้านบาท ซึ่งแยกได้เป็นค่าเช่าที่ดิน ๖๕,๔๘๐ ล้านบาท ค่าเช่าอาคาร ๒๔๐.๕๓๕ ล้านบาท ค่าขายที่ดินและอาคาร ๘.๕๔๑ ล้านบาท ค่าธรรมเนียมเบ็ดเตล็ด ๓๕.๙๖๙ ล้านบาท รายได้อื่น ๆ อันได้แก่ ค่าเช่าเบ็ดเตล็ด ค่าขายของเบ็ดเตล็ด และค่าปรับอื่น ๆ ๔.๒๑๘ ล้านบาท

### ๕.๓.๒ ประเมินผลการบริหารงานที่ราชพัสดุ

เพื่อจะได้นำมาพิจารณาถึงผลการปฏิบัติงานของกรมธนารักษ์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ ทั้งในอดีตและปัจจุบันว่าบรรลุตามเจตนารมณ์ของการบริหารงานจัดทรัพย์สินของรัฐ หรือการ

<sup>๑</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๒ - ๑๖

<sup>๒</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๑



บริหารงานที่ราชพัสดุหรือไม่เพียงใด ผู้เขียนจึงขอยกผลงานการบริหารที่ราชพัสดุในแต่ละยุคสมัย ระหว่างก่อนมีพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ กับระยะหลังประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ โดยแบ่งตามอำนาจหน้าที่การงานดังนี้

### ๑. การรวบรวมและขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ

การขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุนั้น ถือเป็นกฎหมายตั้งแต่มีพระบรมราชโองการของรัชกาลที่ ๖ โดยให้รวมบรรดาที่ดินของหลวงซึ่งกระจัดกระจายอยู่ตามกระทรวง ทบวง และกรมต่าง ๆ มาขึ้นทะเบียนไว้ที่กระทรวงการคลัง และเมื่อกระทรวง ทบวง กรมใดต้องการที่หลวงเพื่อประโยชน์ราชการแผนใดก็ขอยืมไปใช้ได้ แต่การดำเนินการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุก็น่าจะมีปัญหาและข้อยุ่งยากซับซ้อนหลายประการ เป็นต้นว่าขาดหลักฐานแผนที่ทะเบียนและเอกสาร ตลอดจนตำแหน่งของที่ดินที่แน่นอน จำต้องสำรวจตรวจสอบโดยการค้นคว้าและอ้างอิงเอกสารทางประวัติศาสตร์หรือโบราณคดีประกอบด้วย หรือแผนที่ดินของหลวงบางประเภทที่ส่วนราชการครอบครองอยู่ก็ยังมีปัญหาการโต้แย้ง เนื่องจากขาดความเข้าใจในความหมายของคำว่าที่ราชพัสดุ จนกระทั่งมีพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ การขึ้นทะเบียนจึงได้มีการปรับปรุงเร่งรัดในโครงการต่าง ๆ ของกรมธนารักษ์อย่างจริงจัง ทำให้จำนวนการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุเพิ่มมากขึ้น

### ตารางที่ ๑

แสดงการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ  
ก่อนมีพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔

ปี พ.ศ.	๒๕๐๐	๒๕๐๕	๒๕๑๐	๒๕๑๕	๒๕๑๖
จำนวน (แปลง)	๑๓,๘๔๔	๒๓,๖๔๖	๒๔,๘๗๒	๓๖,๒๙๐	๓๗,๘๗๑
เนื้อที่ (ไร่)	๑,๒๘๑,๐๗๔	๑,๓๘๑,๕๗๘	๑,๔๕๒,๓๑๐	๑,๕๐๕,๗๒๓	๑,๕๑๕,๒๔๔

ที่มา : สึกค์ รัตนสาคร, "ที่ราชพัสดุเป็นปัจจัยอย่างหนึ่งในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม"

ตารางที่ ๒

แสดงการขึ้นทะเบียนที่ราชทัณฑ์

หลังมีพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๑๔

จำนวนที่ขึ้นทะเบียนที่ราชทัณฑ์จำแนกตามการใช้ประโยชน์  
(ไม่รวมที่ราชทัณฑ์ใช้ในราชการกระทรวงกลาโหม)

จำแนกตามการใช้ประโยชน์	๓๐ ก.พ. ๒๓		๓๐ ก.พ. ๒๔		๓๐ ก.พ. ๒๕		๓๐ ก.พ. ๒๖	
	จำนวน (แปลง)	เนื้อที่ (ลานไร่)	จำนวน (แปลง)	เนื้อที่ (ลานไร่)	จำนวน (แปลง)	เนื้อที่ (ลานไร่)	จำนวน (แปลง)	เนื้อที่ (ลานไร่)
ใช้ราชการในเจ้า	๖๖,๑๐๔	๕,๒๐๓	๖๔,๕๓๕	๕,๒๓๐	๗๔,๐๓๐	๕,๒๖๗	๕๐,๓๖๒	๕,๕๘๐
ส่วนราชการกรม-กรมที่มีใช้ประโยชน์	๒,๕๖๔	๐.๐๕๔	๒,๕๕๔	๐.๐๖๑	๒,๕๕๓	๐.๐๖๕	๒,๕๕๔	๐.๐๖๑
ไม่มีส่วนราชการกรม-กรมที่ใช้ประโยชน์	๑,๐๔๔	๐.๔๒๖	๑,๐๔๔	๐.๔๒๖	๑,๑๐๑	๐.๔๒๖	๑,๐๕๒	๐.๔๒๖
รวม	๗๐,๖๕๓	๖.๑๔๓	๗๓,๑๓๓	๖.๑๑๗	๗๗,๖๘๔	๖.๑๕๘	๕๓,๙๖๘	๖.๐๖๗

รวม มูลค่า ๒๐๑,๕๗๑.๕๔ ล้านบาท

ที่มา : ฝ่ายทะเบียน กองทัพบก กรมธนารักษ์

ตารางที่ ๓

แสดงจำนวนสิ่งปลูกสร้างที่ขึ้นทะเบียนจำแนกตามการใช้ประโยชน์  
(ไม่รวมสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ในราชการกระทรวงกลาโหม)

จำแนกตามการใช้ประโยชน์	๓๐ มี.ย. ๒๓		๓๐ มี.ย. ๒๔		๓๐ มี.ย. ๒๕		๓๐ มี.ย. ๒๖	
	หลัง	มูลค่า (ล้านบาท)	หลัง	มูลค่า (ล้านบาท)	หลัง	มูลค่า (ล้านบาท)	หลัง	มูลค่า (ล้านบาท)
ใช้ราชการในเจ้า	๓๕๕,๓๖๕	๑๖๔,๖๑๑.๑๕๔	๑๕๕,๓๕๐	๑๗๐,๕๑๐.๗๕๔	๒๐๕,๑๕๖	๑๗๐,๗๖๕.๕๖๐	๒๑๕,๕๕๕	๑๗๕,๖๖๖.๖๖๕
ส่วนราชการกรม-กรมที่มีใช้ประโยชน์	๕,๐๗๑	๑,๒๕๖.๖๕๕	๕,๐๗๑	๑,๒๕๗.๕๗๑	๕,๐๗๑	๑,๒๕๗.๕๗๑	๕,๐๗๑	๑,๒๕๖.๖๕๕
ไม่มีส่วนราชการกรม-กรมที่ใช้ประโยชน์	๕,๐๕๖	๑,๒๕๕.๑๕๓	๕,๐๕๖	๑,๒๕๕.๑๕๓	๕,๐๕๖	๑,๒๕๕.๑๕๓	๕,๐๕๖	๑,๒๕๕.๑๕๓
รวม	๓๖๕,๔๙๒	๑๖๖,๑๒๓.๑๕๐	๓๖๕,๔๗๗	๑๗๒,๐๒๓.๕๕๕	๓๑๕,๒๘๓	๑๗๓,๒๗๘.๒๘๔	๓๒๕,๖๘๒	๑๗๘,๒๗๘.๕๕๕

ที่มา : ฝ่ายทะเบียน กองทัพบก กรมธนารักษ์

## ๒. การจัดสรรให้ส่วนราชการใช้ราชการในที่ราชพัสดุ

เจตนารมณ์หลักของการมีที่ราชพัสดุก็เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการ ตามพระบรมราชโองการของรัชกาลที่ ๖ ที่ว่า "ที่ราชพัสดุเป็นทรัพย์สินของพระคลังอย่างหนึ่ง" เพื่อเป็นการประหยัดทุนพระราชทรัพย์ จึงมีพระบรมราชโองการให้กระทรวงการคลังเป็นคลังกลางแห่งเดียวของที่ราชพัสดุ เมื่อกระทรวงใดประสงค์จะใช้ก็ยืมไปใช้ได้ แต่การทั้งหมดนี้ได้เป็นไปตามพระราชประสงค์เท่าที่ควร เพราะปรากฏตามหลักฐานทางเอกสารว่ามีส่วนราชการน้อยแห่งที่จะติดต่อกรมธนารักษ์เพื่อขอใช้ที่ราชพัสดุเป็นที่ทำการ และปรากฏว่าส่วนใหญ่ได้ข้อตั้งงบประมาณหรือที่ดินมาใหม่ นอกจากนั้นก็จะไปขอใช้กับส่วนราชการที่ครอบครอง ปกครองดูแลที่ราชพัสดุอยู่แล้ว ซึ่งมักจะได้รับการตอบปฏิเสธจากหน่วยงานนั้น ๆ โดยให้เหตุผลว่ามีโครงการจะซื้อที่ดินปลูกสร้างอาคาร หรือบางทีจะรื้อปลูกสร้างอาคารลงที่ดินอย่างกระจัดกระจาย เพื่อหวังกันมิให้ส่วนราชการอื่นร่วมใช้ จนกระทั่งเมื่อมีพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ จึงมีการจัดสรรให้ส่วนราชการใช้ที่ราชพัสดุเพิ่มขึ้นตามลำดับ

### ตารางที่ ๔

#### แสดงการจัดสรรให้ส่วนราชการใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุ

หลังมีพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘

	๒๕๒๓		๒๕๒๔		๒๕๒๕		๒๕๒๖	
	จำนวน (ไร่)	มูลค่า (ล้านบาท)	จำนวน (ไร่)	มูลค่า (ล้านบาท)	จำนวน (ไร่)	มูลค่า (ล้านบาท)	จำนวน (ไร่)	มูลค่า (ล้านบาท)
ส่วนกลาง	๒๘	๑๑๒.๘๑๕	๕๒	๒๐๕.๘๘๕	๒๑๘	๑๐๘.๕๖๘	๘๓	๑๑๓.๗๕๒
ส่วนภูมิภาค	๓,๘๒๒	๘๘.๘๘๕	๑,๖๘๘	๗๖.๒๕๑	๒,๖๘๗	๕๒๗.๕๘๒	๕,๑๘๗	๘๘๕.๓๖๕
รวม	๓,๘๕๐	๒๐๒.๗๐๐	๑,๗๔๐	๒๘๑.๑๓๖	๒,๘๖๕	๖๓๘.๑๕๐	๕,๒๕๐	๑,๐๐๑.๑๑๗

ที่มา : กรมธนารักษ์, รายประจำปี ๒๕๒๖, หน้า ๑๒





### ๓. การจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุ

การจัดหาประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุเป็นวัตถุประสงค์ประสงค์สำคัญรองจากการใช้ราชการ โดยในการจัดหาประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุนั้นยังมีขอบเขตอยู่มาก เช่นในอดีตไม่อาจทราบแน่ชัดได้ว่ารัฐบาลมีที่ดินราชพัสดุอยู่จำนวนเท่าใด ที่ไหนบ้าง ทำให้ไม่ทราบว่าที่ดินที่ให้เช่า ลักษณะต่าง ๆ มีอยู่เท่าใด รายได้จึงต่ำกว่าที่ควร นอกจากนั้นยังมีผู้กล่าวกันทั่วไปว่าที่ดินที่เป็นสลัม ที่นั่นคือที่ดินราชพัสดุ ซึ่งทำให้เห็นสภาพของผู้เช่าที่ราชพัสดุว่าเป็นผู้ยากจน ดังนั้นการปรับปรุงค่าเช่าให้สูงกว่าเอกชนจึงไม่อาจทำได้ และมีปัญหาเรื่องค่าเช่าค้างเป็นจำนวนมาก ซึ่งกรมธนารักษ์จำต้องเร่งรัดคดลอคมา จนกระทั่งมีพระราชบัญญัติที่ดินราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ จึงได้ออกกฎกระทรวง และระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุนับต่าง ๆ กำหนดระเบียบวิธีปฏิบัติ เปลี่ยนแปลงอัตราค่าเช่าและค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการจัดหาประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุไว้อย่างชัดเจน ทำให้กรมธนารักษ์มีรายได้เพิ่มขึ้นตามลำดับ

#### ตารางที่ ๕

แสดงรายได้จากการจัดหาประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุ  
ก่อนมีพระราชบัญญัติที่ดินราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔

ปี พ.ศ.	๒๕๐๘	๒๕๐๙	๒๕๑๐	๒๕๑๑	๒๕๑๒	๒๕๑๓	๒๕๑๔	๒๕๑๕
จำนวนเงิน (ล้านบาท)	๑๑	๑๓	๑๓.๒	๑๔.๑	๑๕.๓	๑๕.๗	๑๖.๗	๑๗

ที่มา : สักดิ์ รัตนศาสตร์, "การบริหารที่ดินราชพัสดุ", หน้า ๕๐

ตารางที่ ๒

แสดงรายได้จากการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุ  
หลังมีพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔

๐๔๓

ประเภทรายได้	๒๕๒๓			๒๕๒๔			๒๕๒๕			๒๕๒๖		
	ส่วนกลาง	ส่วนภูมิภาค	ทั้งหมด	ส่วนกลาง	ส่วนภูมิภาค	ทั้งหมด	ส่วนกลาง	ส่วนภูมิภาค	ทั้งหมด	ส่วนกลาง	ส่วนภูมิภาค	ทั้งหมด
๑. ค่าเช่า อสังหาริมทรัพย์ ที่ดิน	๕.๖๖๒	๑๓.๕๖๔	๑๙.๒๒๖	๑๖.๘๑๙	๓๐.๙๐๘	๔๗.๗๒๗	๒๖.๖๖๖	๓๕.๒๑๕	๖๑.๘๘๑	๒๕.๐๐๙	๔๐.๘๘๑	๖๕.๘๙๐
อาคาร	๔๘.๕๕๘	๕.๕๓๙	๕๔.๐๙๗	๕๒.๓๖๖	๑๕.๐๖๖	๖๗.๔๓๒	๒๓.๙๖๖	๑๔.๐๖๖	๓๘.๐๓๒	๒๕.๕๕๘	๒๑.๖๖๖	๔๗.๒๒๔
รวม	๕๔.๒๒๐	๑๙.๑๐๓	๗๓.๓๒๓	๖๙.๑๘๕	๔๖.๐๗๔	๑๑๕.๒๕๙	๕๐.๖๓๒	๔๙.๒๘๑	๑๐๐.๙๑๓	๕๐.๕๖๗	๖๒.๕๕๖	๑๑๓.๑๒๓
๒. ค่าเช่าเบ็ดเตล็ด	๐.๒๓๔	๐.๐๙๖	๐.๓๓๐	๐.๐๕๘	๐.๐๖๖	๐.๑๒๔	๐.๐๖๖	๐.๐๖๖	๐.๑๓๒	๐.๑๓๒	๐.๑๓๒	๐.๒๖๔
๓. ค่าขายที่ดินและอาคาร	๖.๖๖๕	๑.๕๕๓	๘.๒๑๘	๒.๖๖๖	๘.๕๕๕	๑๑.๒๒๑	๒.๐๖๖	๕.๕๕๕	๗.๖๒๑	๓.๑๑๑	๖.๖๖๖	๙.๗๗๗
๔. ค่าขายของเบ็ดเตล็ด	๑.๐๖๕	๐.๑๑๑	๑.๑๗๖	๑.๑๑๑	๐.๐๖๖	๑.๑๗๗	๐.๑๑๑	๐.๑๑๑	๐.๒๒๒	๐.๑๑๑	๐.๑๑๑	๐.๒๒๒
๕. ค่าธรรมเนียมเบ็ดเตล็ด	๓๖.๖๖๕	๕.๕๕๕	๔๒.๒๒๐	๕.๕๕๕	๑๕.๕๕๕	๒๑.๑๑๐	๑๕.๕๕๕	๑๕.๕๕๕	๓๑.๑๑๐	๑๕.๕๕๕	๑๕.๕๕๕	๓๑.๑๑๐
๖. ค่าปรับเงิน	๑.๕๕๕	๐.๕๕๕	๒.๑๑๐	๐.๕๕๕	๑.๕๕๕	๒.๑๑๐	๑.๕๕๕	๑.๕๕๕	๓.๑๑๐	๑.๕๕๕	๑.๕๕๕	๓.๑๑๐
๗. รายได้เบ็ดเตล็ด	๓.๕๕๕	๐.๑๑๑	๓.๖๖๖	๑.๕๕๕	๐.๑๑๑	๑.๖๖๖	๑.๕๕๕	๐.๑๑๑	๑.๖๖๖	๑.๕๕๕	๐.๑๑๑	๑.๖๖๖
รวม	๕๕.๒๒๐	๒๕.๕๕๕	๘๐.๗๗๕	๗๙.๖๖๖	๖๑.๓๖๖	๑๔๑.๐๓๒	๖๒.๕๕๕	๖๗.๕๕๕	๑๓๐.๑๑๐	๖๐.๕๕๕	๖๕.๕๕๕	๑๒๖.๑๑๐

ที่มา : กรมธนารักษ์, รายงานประจำปี ๒๕๒๖, หน้า ๒๑.

### ๔.๓.๓ ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารที่ราชพัสดุ

กรมชนารักษ์ได้พยายามบริหารงานจัดทรัพย์สินของรัฐหรืองานที่ราชพัสดุอย่างดีที่สุด เท่าที่ปัจจัยในการบริหารงานจะเอื้ออำนวยให้ แต่โดยที่การบริหารงานที่ราชพัสดุเป็นงานใหญ่ มีขอบเขตความรับผิดชอบและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอย่างกว้างขวาง ดังนั้น ความสัมฤทธิ์ผลในการบริหารงานแต่ละด้านจึงจำเป็นต้องใช้ระยะเวลา กำลังคน และงบประมาณ ตลอดจนการจัดองค์การบริหารที่มีประสิทธิภาพ

ในช่วงเวลาที่ผ่านมาแม้ตั้งแต่ได้มีการจัดตั้งกรมราชพัสดุ เมื่อ ร.ศ. ๑๑๘ จนกระทั่งประกาศใช้พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ การบริหารงานที่ราชพัสดุได้พัฒนามาอย่างเชื่องช้า ไม่ว่าทางด้านการบริหารและผลงาน ซึ่งสาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานดังกล่าว อาจจำแนกได้ดังนี้

- (๑) ขาดหลักฐานทางทะเบียนและเอกสารสิทธิเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ
- (๒) ขาดอัตรากำลังคนและนักวิชาการ
- (๓) ขาดงบประมาณ
- (๔) ขาดความร่วมมือจากส่วนราชการผู้ครอบครองที่ราชพัสดุ

๑. ขาดหลักฐานทางทะเบียนและเอกสารสิทธิเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ จากการประเมินผลการบริหารงานที่ราชพัสดุข้างต้นทำให้ทราบว่า การสำรวจตรวจสอบและรวบรวมขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุได้เพิ่มจำนวนขึ้นตามลำดับ เป็นที่น่าพอใจ แต่อย่างไรก็ตามอาจกล่าวได้ว่า ยังมีที่ราชพัสดุกึ่งเป็นจำนวนมากที่ยังไม่ได้นำส่งขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ ที่เป็นเช่นนี้สาเหตุประการหนึ่งมาจากการขาดหลักฐานทางทะเบียนและเอกสารสิทธิที่แสดงว่าเป็นที่ราชพัสดุ หรือแม้จะมีเอกสารดังกล่าว บางครั้งเอกสารเหล่านั้นก็ขาดความแน่นอนซึ่งเหตุดังกล่าวเป็นผลให้ขาดการปกครองดูแลที่ราชพัสดุ และมีราษฎรเข้าไปบุกรุกใช้ประโยชน์เป็นที่อยู่อาศัย ทำนา ทำไร่ และขุดออกโฉนดแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุเหล่านั้น บางรายปรากฏในแผนที่ของทางราชการว่าเป็นที่หลวงมาก่อน กรมที่ดินจึงออกโฉนดให้ไม่ได้ แต่บางรายทางราชการได้ออกโฉนดให้ราษฎรไปและเพิ่งมาทราบในภายหลังก็มี และบางครั้งอาจจำต้องฟ้องร้องเป็นคดีกันในศาล ซึ่งเมื่อเป็นความจำเป็นที่จะต้องชี้แจงแสดงจุดที่ตั้งของที่ดินตามที่ปรากฏในแผนที่ ระบุว่าที่ดิน หรือทะเบียนที่ปรากฏอยู่ใน



ห้องที่อำเภอ จังหวัด ก็ไม่อาจทราบได้ว่ามีอาณาเขตจากจุดไหนถึงไหน มีเนื้อที่เท่าใด  
ถึงนี้เป็นต้น

นอกจากนั้น แม้ว่าที่ราชพัสดุบางแปลงจะโค่นทิ้งเหี้ยนไถแล้วก็ตาม แต่เหี้ยน  
ถึงกลาวก็มีรายการตลาดเคลื่อนกับปัจจุบัน เพราะสภาพทางธรรมชาติเกี่ยวกับที่ดินที่ได้  
หมายเหตุไว้ในทะเบียนเปลี่ยนแปลงไป เป็นต้นว่ารายการข้างเคียงที่ดินซึ่งเดิม เคยแจ้งว่า  
ติดต่อกับกอไผ่ หรือจกทางเกวียน หรือทางธารน้ำไหล ซึ่งสภาพธรรมชาติเหล่านั้นไม่มี  
ปรากฏในปัจจุบัน และบางครั้งปรากฏว่าสภาพข้อเท็จจริง เกี่ยวกับการใช้ที่ราชพัสดุได้เปลี่ยน  
แปลงไป เช่น ถูกตัดเป็นถนน หรือทางราชการเลิกใช้ แต่ข้อเท็จจริงถึงกลาวมิได้มีการ  
เปลี่ยนแปลงทางทะเบียน และเคยตรวจพบว่าการสำรวจขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุตามโครง  
การปรับปรุงทะเบียนที่ราชพัสดุบางรายการ ได้คัดลอกรายการในทะเบียนเดิมที่ข้อเท็จจริง  
ได้เปลี่ยนแปลงไปแล้วนั้นมาเขียนเป็นทะเบียนใหม่อีก จึงทำให้เกิดความผิดพลาดทางทะเบียน  
และอาจเกิดความเสียหายเมื่อนำทะเบียนหรือแผนที่ไปอ้างอิงในชั้นศาล

๒. ซากอัตรากำลังคนและนักวิชาการ อัตรากำลังนับเป็นปัจจัยที่สำคัญยิ่งใน  
การบริหารงานให้ลุล่วงไปตามเป้าหมายและโครงการ ในปัจจุบันกรมอนารักษ์ได้แบ่งส่วน  
ราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานจัดทรัพย์สินของรัฐ หรืองานบริหารที่ราชพัสดุ ใน  
ส่วนกลางออกเป็น ๓ กอง คือกองที่ราชพัสดุ กองจัดประโยชน์ และกองแบบแผนและก่อสร้าง  
ซึ่งปรากฏว่าอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการในแต่ละกองมีจำนวนน้อย เมื่อเปรียบเทียบกับ  
อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ไม่สอดคล้องกับงานที่ปฏิบัติอยู่เป็นประจำหรืองานที่จะจัดทำเป็น  
โครงการพัฒนาที่ราชพัสดุ สำหรับในส่วนภูมิภาค ซึ่งมีสำนักงานราชพัสดุจังหวัดต่าง ๆ  
ทั่ว ๗๕ จังหวัดแล้วนั้น ก็ปรากฏว่าในส่วนงานราชพัสดุจังหวัดต่าง ๆ มีอัตรากำลังเจ้าหน้าที่  
เพียงไม่กี่คน ตั้งแต่ระดับน้อยที่สุดจำนวน ๔ คน และมากที่สุดประมาณ ๑๓ คน ซึ่ง  
เจ้าหน้าที่เหล่านี้จะต้องรับผิดชอบควบคุมดูแลที่ราชพัสดุทั่วทั้งจังหวัด ในขณะที่บางจังหวัด  
ประกอบด้วยอำเภอและกิ่งอำเภอกว่า ๒๐ อำเภอ หน้าที่และความรับผิดชอบถึงกลาวจึง  
เกินความสามารถของจำนวนเจ้าหน้าที่ที่มีอยู่ ทำให้หน้าที่การงานที่ได้รับมอบหมายจาก  
ส่วนกลางไม่บรรลุเป้าหมาย หรือแล้วเสร็จตามโครงการได้ โดยเฉพาะตามอำเภอในจังหวัด  
ต่าง ๆ ซึ่งกระทรวงการคลังได้ฝากงานไว้กับสมุหบัญชีอำเภอ ข้อมเป็นที่ยืนยันว่าเป็นการ

เพิ่มภาระให้แก่สมุหบัญชีอำเภอ ซึ่งมีภาระหน้าที่การงานประจำของคนที่มาอยู่แล้ว จึงไม่สามารถดูแล เอาใจใส่กับงานที่ราชพัสดุได้อย่างเต็มที่

อีกประการหนึ่งที่มีนัยว่าเป็นสิ่งสำคัญในการบริหารงานที่ราชพัสดุ คือประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่ ซึ่งนับแต่มีพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นต้นมา กรมธนารักษ์จำเป็นต้องขยายหน่วยงานในส่วนภูมิภาคอย่างรวดเร็ว เพื่อรับกับอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าว และจำเป็นต้องส่งเจ้าหน้าที่ไปประจำในสำนักงานราชพัสดุจังหวัดต่าง ๆ ให้ครบตามจำนวนที่ไต่รับอนุมัติจาก ก.พ. แต่การจัดส่งเจ้าหน้าที่ไปดำรงตำแหน่งดังกล่าวไม่ค่อยได้ยาวนานการอบรมทางด้านวิชาการเกี่ยวกับที่ราชพัสดุอย่างดีพอ และยิ่งไปกว่านั้น กรณีที่กรมธนารักษ์ไต่รับโอนเจ้าหน้าที่มาจากราชการอื่นซึ่ง ไม่มีความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับที่ราชพัสดุมาก่อนเลย แล้วส่งไปประจำตำแหน่งราชพัสดุจังหวัดทันทีโดยมิได้มีการอบรม เป็นเหตุให้การบริหารงานที่ราชพัสดุขาดประสิทธิภาพและเกิดความผิดพลาดในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ

นอกจากนั้น ในการบริหารงานที่ตึ่นั้น องค์การบริหารควรจะต้องประกอบด้วยนักวิชาการ นักวิเคราะห์และวางแผนเกี่ยวกับงานนั้นด้วย แต่ปรากฏว่าในส่วนนี้กรมธนารักษ์ยังขาดอยู่มาก เพราะเห็นว่าสิ่งที่จะต้องเห็นคือว่า ในสายงานจัดทรัพย์สินของรัฐหรืองานบริหารที่ราชพัสดุไม่ค่อยมีเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ในระดับปริญญาโท ซึ่งต่างกับส่วนราชการอื่น แม้ครั้งหนึ่ง เคยมีผู้ไต่รับทุนของ ก.พ. ในความคองการของกรมธนารักษ์ ไปศึกษาต่อยังประเทศสหรัฐอเมริกาในสาขาวิชาการจัดทรัพย์สินของรัฐมาโดยตรง แต่เป็นที่น่าเสียดายที่เมื่อทำงานในทุนจนครบ แล้วก็ขอโอนไปรับราชการที่อื่น ไม่ไต่รับความรู้ที่ศึกษาเอาเรียนมาใช้ในการเกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติให้ตรงตามเป้าหมายได้ ทำให้ขาดนักวิเคราะห์วิจัยและวางแผนเกี่ยวกับการบริหารงานที่ราชพัสดุ เป็นผลให้การบริหารงานที่ราชพัสดุไม่ก้าวรุดไปโดยรวดเร็วเท่าที่ควร

๓. ขาดงบประมาณ ทะเบียนที่ราชพัสดุและเอกสารสิทธิ ตลอดจนแผนที่แสดงเขตที่ราชพัสดุนับว่าเป็นหัวใจสำคัญในการบริหารงานที่ราชพัสดุ เพราะหากทะเบียนที่ราชพัสดุไม่ถูกต้อง เอกสารสิทธิในที่ราชพัสดุไม่สมบูรณ์ และแผนที่แสดงเขตที่ราชพัสดุขาดความแน่นอน ก็จะทำให้ข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับที่ราชพัสดุลากเลื้อนหรือมีกไปเป็นผลให้การปฏิบัติงานเกี่ยวกับที่ราชพัสดุในสถานต่าง ๆ ขาดความถูกต้อง ทั้งอาจนำไปโครงการ

## พัฒนาที่ราชพัสดุประเภทความล้มเหลว

อย่างไรก็ตาม ทะเบียนที่ราชพัสดุออกจนเอกสารสิทธิและแผนที่แสดงเขตที่ราชพัสดุจะครบถ้วนและถูกต้องเป็นปัจจุบันไ้่นั้น จำเป็นต้องใช้งบประมาณแผ่นดินเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้โดยกรมธนารักษ์จะต้องดำเนินการสำรวจตรวจสอบและปรับปรุงทะเบียนอยู่เสมอ แต่ขอเท็จจริงปรากฏว่าในปัจจุบันงบประมาณที่กรมธนารักษ์ได้รับมาเพื่อใช้ในการเพื่อการดังกล่าวไม่เพียงพอ เป็นผลให้โครงการของกรมธนารักษ์ต้องขงักงองหรือต้องแบ่งการดำเนินการที่ใดกำหนดไว้เป็นส่วน ๆ ไปก่อน ดังเช่น โครงการพัฒนาที่ราชพัสดุซึ่งกรมธนารักษ์ได้กำหนดไว้ โดยแบ่งกิจกรรมออกเป็นส่วนตัว ๆ คือการสำรวจบุกรุกที่ราชพัสดุ การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง การปักหลักเขตและการสำรวจกำแพงและคูเมือง และเริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๒๕ - ๒๕๒๘ โดยโครงการดังกล่าวได้รับการยอมรับจากสำนักงบประมาณว่าเป็นโครงการที่สำคัญและจำเป็น จึงยินยอมให้ทำเป็นโครงการและรับว่าจะตั้งงบประมาณผูกพันให้เป็นรายปี รวม ๕ ปี โดยในปี ๒๕๒๕ สำนักงบประมาณได้จ่ายเงินตามโครงการที่ตกลง แต่ในปีต่อ ๆ มาเนื่องจากภาวะรายได้ของรัฐบาลมีจำกัด การจัดสรรงบประมาณสำหรับโครงการพัฒนาที่ราชพัสดุจึงมิได้เป็นไปตามสัญญาผูกพัน เป็นผลให้กรมธนารักษ์จำเป็นต้องตัดโครงการบางโครงการ ทำให้การปรับปรุงทะเบียนที่ราชพัสดุและการพัฒนาที่ราชพัสดุต้องล่าช้าออกไปอีก ทั้งนี้เป็นต้น

๔. ขาดความร่วมมือจากส่วนราชการผู้ครอบครองที่ราชพัสดุ เนื่องจากพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ และกฎกระทรวงฉบับต่าง ๆ ที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ มีลักษณะเป็นกฎหมายจัดระเบียบทรัพย์สินของรัฐ ไม่มีบทกำหนดโทษแก่ผู้ฝ่าฝืนอย่างเช่นประมวลกฎหมายที่ดิน หรือกฎหมายอื่น การปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวจึงเป็นไปในลักษณะของการขอความร่วมมือจากส่วนราชการต่าง ๆ ที่ครอบครองและใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุเป็นสำคัญ

ปรากฏว่าอุปสรรคในการบริหารงานที่ราชพัสดุส่วนหนึ่งมาจากการขาดความร่วมมือจากส่วนราชการต่าง ๆ ที่ครอบครองที่ราชพัสดุ ในการที่จะปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับที่ราชพัสดุอยู่เสมอ ทั้งเช่นกรณีการให้สิ่งคืนที่ราชพัสดุ แม้จะปรากฏว่าได้ โดยมีมติของคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๒๓ ให้ส่วนราชการต่าง ๆ ที่ได้รับอนุญาตให้



ไรที่ราชพัสดุหรือครอบครองที่ราชพัสดุไว้เดิม แต่มิได้ใช้ประโยชน์ หรือใช้ประโยชน์ที่  
 ราชพัสดุไม่ครบถ้วนตามที่ได้รับอนุญาตหรือครอบครองไว้ภายใน ๓ ปี สงคืนที่ราชพัสดุที่มี  
 ได้ใช้ประโยชน์ให้แก่กรมธนารักษ์ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันครบกำหนด ๓ ปี โดยการนับ  
 จำนวนปีให้เริ่มตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๒๓ เป็นต้นไป และต่อมาได้มีกฎกระทรวง  
 ฉบับที่ ๔ (พ.ศ.๒๕๒๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ ข้อ ๑๓  
 กำหนดให้ส่วนราชการสงคืนที่ราชพัสดุไว้หลายประการก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติก็จะมีปรากฏ  
 ว่าส่วนราชการที่ครอบครองที่ราชพัสดุโดยละเอียดและเพิกเฉยต่อการปฏิบัติตามกฎหมายถึง  
 กล่าว เป็นเหตุให้กรมธนารักษ์ไม่อาจควบคุมการใช้ที่ราชพัสดุ และการจัดสรรที่ราชพัสดุ  
 ให้แก่ส่วนราชการให้สมตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ ได้ และ  
 บางครั้งจึงทำให้ดูเหมือนว่ากรมธนารักษ์มีฐานะเพียง เป็นเจ้าหน้าที่รักษาทะเบียนที่ราชพัสดุ  
 เท่านั้น

บทสรุปและเสนอแนะ

ที่ราชพัสดุ นั้น แต่เดิมคงเข้าใจกันในความหมายของคำว่า "ที่หลวง" หรือ "ที่ดินราชพัสดุ" โดยมีการจัดแบ่งส่วนราชการอยู่ในความรับผิดชอบของกรมราชพัสดุ ดังกฏกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ อาศัยพระราชบัญญัติกรมราชพัสดุ ร.ศ. ๑๐๘ เป็นบทบัญญัติกำหนดอำนาจหน้าที่และการบริหาร แต่ความละเอียดในระบบการแบ่งทรัพย์สินยังไม่เป็นที่แน่ชัด เพราะหลักกฎหมายที่ว่าทรัพย์สินในแผ่นดินเป็นของพระมหากษัตริย์แต่พระองค์เดียว จนกระทั่งถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ จึงได้มีพระบรมราชโองการเห็นชอบด้วยตามคำกราบบังคมทูลของรองเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติว่า "เห็นสมควรจะรวบรวมบรรดาที่หลวงในกระทรวงต่าง ๆ มาขึ้นทะเบียนราชพัสดุไว้ทางกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ เพื่อปกครองให้เป็นหลักฐานสืบไป" และโดยที่พระบรมราชโองการของพระมหากษัตริย์ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชเป็นกฎหมาย กระทรวงการคลังจึงได้ยึดถือและอ้างไว้บังคับกับส่วนราชการกระทรวง ทบวง และกรมอื่น ๆ ในฐานะเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจทำการปกครองดูแล รวมทั้งการจัดหาประโยชน์ใน "ที่หลวง" หรือ "ที่ดินราชพัสดุ" เหล่านั้น ดังนั้น ทรัพย์สินของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินอื่นเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินจึงแยกออกไปจากทรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของพระมหากษัตริย์ เช่นเดียวกับที่ดินที่ราษฎรได้รับเป็นกรรมสิทธิ์ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

ในเวลาต่อมาเมื่อหลักกฎหมายเกี่ยวกับทรัพย์สินได้วิวัฒนาการ โดยประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มีบทบัญญัติแบ่งประเภททรัพย์สินของแผ่นดินเป็น ๒ ประเภท คือทรัพย์สินของแผ่นดินประเภทธรรมดา และสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และในส่วนที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินก็ยังมีแบ่งเป็นประเภทออกไปอีก เป็นที่รกร้างว่างเปล่าสาธารณะสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และที่สำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ทั้งในระยะต่อมาเมื่อได้ตราประมวลกฎหมายที่ดินขึ้นใช้บังคับอีกฉบับหนึ่ง กำหนดอำนาจหน้าที่ให้กรมที่ดินเป็นเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับสาธารณสมบัติของแผ่นดิน รวมทั้งการดูแลจัดหาประโยชน์ในที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินเหล่านั้นด้วย จึงเกิดเป็นปัญหาว่า "ที่หลวง" หรือ "ที่ดินราชพัสดุ"

ที่เคยมิพระบรมราชโองการให้ขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุนั้น หมายถึงทรัพย์สินของแผ่นดินประเภทใดบ้างตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทั้งเกี่ยวกับอำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ในที่หลวงหรือที่ดินราชพัสดุเหล่านี้จะถูกยกเลิกโดยบทบัญญัติประมวลกฎหมายที่ดินด้วยหรือไม่

ความสับสนในความหมายของ "ที่หลวง" หรือ "ที่ดินราชพัสดุ" และอำนาจหน้าที่การดูแลปกครองตลอดจนการจัดหาประโยชน์ในที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินจึงเริ่มเกิดขึ้น ส่วนราชการที่เคยมิขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุกลับไม่นำพาต่อการปฏิบัติตามระเบียบเกี่ยวกับที่ราชพัสดุที่กระทรวงการคลังได้วางไว้ เทศบาล สุขาภิบาล หรือองค์การปกครองท้องถิ่นที่เคยมิมีส่วนในการดูแลที่สาธารณประโยชน์แทนกรมที่ดิน ก็เกิดความรู้สึกโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจการปกครองดูแลและจัดหาประโยชน์ในที่หลวง หรือที่ดินราชพัสดุที่กระทรวงการคลังเคยมิอำนาจอยู่ ประกอบกับเมื่อวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๑๔ สภาบริหารคณะปฏิวัติ

ได้วินิจฉัยและมีมติว่า ความพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๐๖ ที่กำหนดไว้ว่า "กระทรวงการคลังมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเงินแผ่นดิน ภาษีอากร การรักษาหรือกิจการเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ของแผ่นดิน นอกจากสาธารณสมบัติของแผ่นดิน . . ."

นั้น มีผลให้กระทรวงการคลังไม่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับสาธารณสมบัติของแผ่นดินอีกต่อไป เว้นแต่ที่ใช้ในราชการของกระทรวงการคลังเท่านั้น ในที่สุดกระทรวงการคลังจึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ ขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาคาการบริหารที่หลวงหรือที่ดินราชพัสดุ

โดยได้ให้คำจำกัดความในทรัพย์สินของรัฐที่อยู่ในอำนาจของกระทรวงการคลังขึ้นใหม่เรียกว่า "ที่ราชพัสดุ" ซึ่งประกอบด้วยอสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิดตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ ยกเว้นตาม (๑) ที่ปรากฏวางแปลน

(๒) ที่สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติยกเว้นอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคล และขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ให้เป็น "ที่ราชพัสดุ"

จากการประมวลที่ราชพัสดุซึ่งขึ้นทะเบียนไว้ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๒๖ ของกรมธนารักษ์ ปรากฏว่ามีที่ดินราชพัสดุที่ราชอาณาจักรจำนวน ๑๐๕,๐๕๔ แปลง เป็นเนื้อที่ ๑๐,๕๒๒ ล้านไร่ จำนวนดังกล่าวแบ่งเป็นพื้นที่ใช้ในราชการกระทรวงกลาโหม จำนวน ๑๐,๕๓๑ แปลง เป็นเนื้อที่ ๔,๓๕๗ ล้านไร่ และอยู่ในความดูแลของกรมธนารักษ์ จำนวน ๕๔,๕๒๓ แปลง เป็นเนื้อที่ ๖,๕๗๕ ล้านไร่ มีมูลค่า ๒๐๑,๕๓๑,๕๔๕ ล้านบาท ที่ดินราชพัสดุนั้นได้ใช้ประโยชน์ในทางราชการของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ นอกจากราชการทหาร ร้อยละ ๔๔.๔๔ จัดหาประโยชน์ ร้อยละ ๐.๕๒ และสงวนไว้ให้ราชการ ร้อยละ ๑๔.๒๐



สำหรับอาคารราชพัสดุมีจำนวนทั้งสิ้น ๒๒๔,๓๖๓ หลัง เป็นมูลค่า ๑๗๔,๒๒๓.๕๔๔ ล้านบาท  
 ไขประโยชน์ในราชการของกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ นอกจากราชการทหารร้อยละ ๕๖.๓๑  
 โดยในปีงบประมาณ ๒๕๒๖ ที่ผ่านมานี้ กรมธนารักษ์ได้จัดสรรที่ดินให้หน่วยราชการต่าง ๆ  
 ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไขประโยชน์ในราชการจำนวน ๕,๒๔๐ ไร่ ทำให้ประหยัด  
 งบประมาณของรัฐบาลไม่ต่องซื้อที่ดินใช้ราชการ คิดเป็นมูลค่า ๑,๐๐๕.๑๕๑ ล้านบาท และ  
 ได้นำที่ราชพัสดุไปจัดหาประโยชน์เป็นรายได้เข้างบประมาณแผ่นดินในปี ๒๕๒๖ เป็นเงินทั้งสิ้น  
 ๓๕๕.๙๑๒ ล้านบาท

ในการดำเนินการรวบรวมอสังหาริมทรัพย์ของรัฐบาลเพื่อขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุ  
 และในการบริหารงานที่ราชพัสดุกตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๔  
 ดังกล่าว ได้ประสบปัญหาและข้อขัดข้องในทางกฎหมายและการบริหารอยู่เสมอ ดังนั้นหาก  
 องค์การผู้มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับที่ราชพัสดุได้เข้าใจความหมายคั้งที่บัญญัติไว้ในพระราช  
 บัญญัตินี้โดยดองแท้ และสามารถแก้ไขปัญหาคอโต้แย้งในการบริหารที่ราชพัสดุ กับทั้งดำเนินการ  
 ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๔ ได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว ก็จะทำให้  
 เกิดประโยชน์แก่รัฐบาลเป็นอย่างยิ่ง ในอันที่จะได้ใช้ที่ราชพัสดุให้เกิดประโยชน์บรรลุตาม  
 วัตถุประสงค์และเป้าหมายที่แท้จริงของการตราพระราชบัญญัตินี้ต่อไป

ข้อขัดข้องและแนวทางแก้ไขปัญหาคอโต้แย้งทางกฎหมายและการบริหารในการดำเนินการ  
 เกี่ยวกับที่ราชพัสดุกตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๔ นั้น อาจจำแนกโดยสรุปออกได้  
 เป็น ๓ ประการ คือ

- (๑) ปัญหาเรื่องความหมายของที่ราชพัสดุ
- (๒) ปัญหาเรื่องหลักกฎหมายที่ใช้บังคับกับที่ราชพัสดุ
- (๓) ปัญหาในการบริหารที่ราชพัสดุ

#### ๑. ปัญหาเรื่องความหมายของที่ราชพัสดุ

ถ้อยคำและคำจำกัดความที่ใช้เรียกทรัพย์สินของรัฐที่ใช้เพื่อประโยชน์ในราชการ  
 แ่่นดินนั้น มีการเปลี่ยนแปลงเรื่อยมาเป็นลำดับ แต่ความหมายแท้จริงของทรัพย์สินที่ใช้เพื่อ  
 ประโยชน์ของรัฐที่เรียกว่า "ที่หลวง" "ที่ดินราชพัสดุ" หรือ "ที่ราชพัสดุ" ในประการสำคัญ

หาได้เปลี่ยนแปลงไปด้วยไม่ เพราะย่อมเป็นที่เข้าใจว่าหมายถึงทรัพย์สินของแผ่นดิน  
ในส่วนที่รัฐบาลมีอยู่ กับทั้งได้ใช้เป็นปัจจัยในการบริหารราชการแผ่นดินอันใดแก่สถานที่  
ที่ปลูกสร้างสำนักราชการบ้านเมือง หรือองค์กรและสถาบันต่าง ๆ ของรัฐ ซึ่งเกี่ยวข้องกับ  
กับการบริหารประเทศนั่นเอง

พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๔๑๘ ได้บัญญัติจำกัดความเกี่ยวกับทรัพย์สิน  
ของรัฐบาลที่ในอดีตเคยเรียกว่า "ที่ดินหลวง" หรือ "ที่ดินราชพัสดุ" เสียใหม่ว่า "ที่ราช-  
พัสดุ" เพื่อให้หมายความรวมถึงทั้งที่ดิน และอาคารสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุซึ่งปลูกอยู่บนที่ดิน  
ราชพัสดุหรือในที่ดินของบุคคลอื่น โดยบัญญัติไว้ว่า

มาตรา ๔ ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของ  
แผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดินดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมา  
เป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองไซหรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของ  
พลเมืองไซรวมกันเป็นคันทู ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคล และขององค์การปกครอง  
ท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

โดยที่การบัญญัติจำกัดความของ "ที่ราชพัสดุ" ได้อาศัยการจัดระบบทรัพย์สิน  
ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันประกอบด้วย  
ทรัพย์สินของแผ่นดิน ๒ ประเภท คือ ประเภททรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา และประเภท  
สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ดังนั้น ทฤษฎีและหลัก  
กฎหมายที่จะนำไปปรับใช้กับที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัตินี้จึงเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งประมวล  
กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์สิน และทรัพย์สินนั่นเอง แต่อย่างไรก็ตาม เมื่ออสังหาริมทรัพย์  
ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๐๐ ได้บัญญัติให้หมายความรวมถึงสิทธิต่าง ๆ  
อื่นเกี่ยวกับกรรมสิทธิในที่ดินด้วยก็ตาม แต่ที่ราชพัสดุก็น่าจะมีได้หมายความรวมถึงสิทธิ  
ต่าง ๆ ที่ส่วนราชการกระทรวง ทบวง หรือกรมใดได้ก่อให้เกิดขึ้นในที่ดินของบุคคลอื่น  
ด้วยไม่ เพราะ "ที่ราชพัสดุ" ตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๔๑๘  
มุ่งหมายถึงตัวอสังหาริมทรัพย์ หรือตัวทรัพย์สินเป็นสำคัญ

ดังนั้น อสังหาริมทรัพย์ที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ประเภทที่รกร้างว่าง

เปล่า ที่ดินที่มีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับคืนมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน หรือที่สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเป็นต้นว่าที่ล่าคลอง บึง บาง ลำราง สาธารณะ หุ่น เลี้ยงสัตว์สาธารณะ หรือป่าชายเลน ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓๐๔ (๑) และ (๒) หรือการจ่ายอัม สิทธิเก็บกิน สิทธิเหนือพื้นดิน อันเป็นสิทธิเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ ในที่ดินที่ กระหวาง ทบวง กรมโค มีอยู่ในที่ดินของบุคคลอื่น ก็หาใช่เป็นอสังหาริมทรัพย์ ที่เข้าลักษณะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่เรียกว่า "ที่ราชพัสดุ" ตามพระราชบัญญัตินี้ไม่

ส่วนทรัพย์สินของแผ่นดินบางประเภท เช่นเกาะที่เกิดในทะเลสาบ หรือใน ทางน้ำ หรือในเขตน่านน้ำของประเทศ และท้องทางน้ำที่ตนเซ็น ตามบทบัญญัติในประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๓๐๔ หรือที่เช่า ที่ถูเช่า ซึ่งรวมถือเป็นที่ดินประมวล กฎหมายที่ดินนั้น ที่ดินเหล่านี้อาจเป็นที่รกร้างว่างเปล่า หรือที่สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือที่สำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ แล้วแต่สภาพข้อเท็จจริงของที่ดิน ดังนั้น ทรัพย์สินของแผ่นดินเหล่านี้ก็อาจเป็นที่ราชพัสดุได้หากข้อเท็จจริงปรากฏว่าเป็นที่ สำหรับใช้หรือมีประกาศสงวนหวงห้ามไว้โดยชอบด้วยกฎหมาย ไว้ใช้เพื่อประโยชน์ของ แผ่นดินโดยเฉพาะ

สำหรับที่ราชพัสดุที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ใช้เพื่อประโยชน์ของ แผ่นดินโดยเฉพาะ ตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ นั้น ต้องพิจารณาตามหลัก - เกณฑ์และองค์ประกอบของความเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน กล่าวคือจะต้องเป็นทรัพย์สิน ของแผ่นดินที่ใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ดังที่บัญญัติไว้ใน ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔(๓) โดยอสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สิน ของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะย่อมพิจารณาได้จากสภาพความเป็น จริงว่า ที่เหล่านั้นได้ถูกใช้ในขณะนั้น หรือเคยใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นคนว่าก่อสร้างเป็นสำนักราชการบ้านเมือง อันได้แก่ที่ตั้งกระหวางทบวงกรม ศาลา - กลางจังหวัด ศาล สถานีตำรวจ หรือสถานีอนามัย เป็นต้น ถ้ากรณีมิได้ใช้เพื่อประโยชน์ ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ก็ย่อมไม่ใช่ทรัพย์สินของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔(๓) แต่ยังคง เป็นที่ราชพัสดุประเภททรัพย์สินธรรมดาอันเอง ดังตัวอย่างที่ดินที่ใช้ปลูกสร้างบ้านพักครู ซึ่งถือว่าโดยสภาพเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์แก่ครูเท่านั้น ไม่อาจถือว่าได้ ใช้เพื่อสาธารณสมบัติของแผ่นดินดัง เช่นสำนักราชการบ้านเมือง ส่วนที่ราชพัสดุประเภท ที่เป็นอสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดย



เฉพาะนั้น โดยสภาพของที่ดินในขณะนั้นแม้ยังมีค่าใช้จ่ายเพื่อการตั้งกล่าวก็ตาม หากได้อาศัยอำนาจตามกฎหมายความยุติธรรมและสมัย ประกาศสงวนหวงห้าม หรือหวงห้ามที่ดินไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินในภายหน้า เช่น ประกาศสงวนหวงห้ามของสมุหเทศาภิบาลมณฑลภูเก็ต หวงห้ามที่ดินบริเวณหาดทรายขาว ตำบลไม้ขาว อำเภอถลาง จังหวัดภูเก็ต ไว้เพื่อประโยชน์ราชการ ลงวันที่ ๕ มีนาคม ๒๔๙๐ หรือประกาศหวงห้ามของนายอำเภอเมืองสงขลา หวงห้ามที่ดินตำบลบอยาง อำเภอเมือง จังหวัดสงขลา ไว้สำหรับเป็นสถานที่ราชการต่าง ๆ ของรัฐบาล ลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน รศ. ๑๒๕ ก็ย่อมเป็นที่ราชพัสดุประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะแล้ว

ทรัพย์สินของแผ่นดินนั้นมิใช่จะตั้งอยู่ในประเทศไทยเท่านั้น แต่ปรากฏว่ารัฐบาลไทยยังมีกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ที่ตั้งอยู่ในต่างประเทศด้วย เช่น ที่ดินที่ไต้หวันเป็นที่ตั้งสถานทูตไทยในต่างประเทศเป็นต้น ซึ่งที่ดินที่ไต้หวันเป็นที่ตั้งสถานทูตเหล่านี้เมื่อพิจารณาตามกฎหมายไทยแล้ว จะเห็นได้ว่า มาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า "สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์..... เช่น ที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน....." ซึ่งคำว่า "ที่ดินรกร้างว่างเปล่า" นั้นหมายถึงที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ตั้งอยู่ในประเทศไทยเท่านั้น ส่วนที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ตั้งอยู่ในต่างประเทศย่อมเป็นไปตามกฎหมายในประเศนั้น ๆ ดังนั้นในส่วนที่เกี่ยวกับที่ดิน จึงเข้าใจได้ว่า มาตรา ๑๓๐๔ นี้ ได้มีเจตนารมณ์ว่า เฉพาะที่ดินที่ตั้งอยู่ในประเทศไทยเท่านั้นที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยมาตรา ๑๓๐๔ ได้ยอมรับหลักกฎหมายที่อสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่บังคับ ดังนั้นที่ดินสถานทูตไทยที่อยู่ในต่างประเทศ จึงเป็นเพียงทรัพย์สินธรรมดา

ในปัญหาว่า ทรัพย์สินของแผ่นดิน ดังเช่นที่ดินที่ไต้หวันเป็นที่ตั้งสถานเอกอัครราชทูตไทยในต่างประเทศจะเป็นที่ราชพัสดุด้วยหรือไม่นั้น คณะกรรมการสำนักงานกฤษฎีกาได้มีคำวินิจฉัยว่า มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ บัญญัติว่า "ที่ราชพัสดุหมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด ฯลฯ" ความหมายของคำว่า "อสังหาริมทรัพย์" ในมาตรา ๔ นี้ จึงหมายความว่าอสังหาริมทรัพย์ที่ตั้งอยู่ในราชอาณาจักรเท่านั้น และนอกจากนั้นบทบัญญัติต่าง ๆ ในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุเกี่ยวกับวิธีการอันเกี่ยวกับการปฏิบัติต่อที่ราชพัสดุ เช่น ในมาตรา ๔ อันเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ แสดงให้เห็นว่าพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุไม่ใช่มุ่งกับแก่ที่ดิน

ของรัฐบาลที่อยู่ต่างประเทศ เพราะกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับการโอนกรรมสิทธิ์ไม่อาจใช้บังคับนอกราชอาณาจักรได้ จึงเห็นว่าพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ ไม่อาจใช้บังคับแก่ที่ดินของรัฐบาลในต่างประเทศได้ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าคำวินิจฉัยของคณะกรรมการสำนักงานกฤษฎีกาตั้งกล่าวทำให้เกิดช่องว่างในกฎหมาย เพราะทำให้ที่ดินของรัฐที่อยู่ในต่างประเทศไม่อยู่ภายใต้ระบบกฎหมายใด หากอำนาจทางกฎหมายมารองรับในการดำเนินการต่าง ๆ อันเกี่ยวกับที่ดินเหล่านั้น และเป็นการขัดกับแนวความคิดเกี่ยวกับการใช้อำนาจของรัฐที่ว่า รัฐย่อมมีอำนาจตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับบุคคลในสัญชาติและทรัพย์สินของบุคคลในสัญชาติใดเสมอ ดังนั้น ผู้เขียนเห็นว่าควรแก้ไขพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุโดยให้คำจำกัดความของ "ที่ราชพัสดุ" ให้รวมถึงทรัพย์สินของแผ่นดินที่ตั้งอยู่ในต่างประเทศด้วย

พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ ตราขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาการบริหารและจัดการทรัพย์สินของแผ่นดิน ซึ่งรัฐบาลใช้เป็นปัจจัยในการจัดตั้งองค์กรต่าง ๆ ของรัฐในการบริหารราชการแผ่นดินให้มีระเบียบแบบแผนและหลักเกณฑ์ที่แน่นอน ดังที่ปรากฏในเหตุผลการออกพระราชบัญญัตินี้ว่า "เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ คือ เนื่องจากปัจจุบันนี้ไม่มีกฎหมายว่าด้วยการปกครองดูแลรักษาที่ราชพัสดุให้เป็นไปโดยมีระเบียบและหลักเกณฑ์ที่แน่นอน ทำให้เกิดปัญหายุ่งยากในทางปฏิบัติหลายประการ สมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบที่ราชพัสดุนั้นโดยเฉพาะ โดยให้กระทรวงการคลังมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการนี้ เพื่อการประหยัคและขจัดปัญหางานซ้ำซ้อนกัน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น" ซึ่งด้วยเหตุผลในประการดังกล่าว จึงทำให้ความหมายของ "ที่ราชพัสดุ" ตามพระราชบัญญัตินี้ถูกจำกัดด้วยทรัพย์สินของแผ่นดินอื่น ๆ ที่มีระเบียบกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ข้อบังคับเกี่ยวกับการปกครองดูแลรักษาและจัดกิจการไว้แล้ว ดังเช่นกรณี "ทรัพย์สินส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน" ซึ่งอยู่ในความดูแลของสำนักพระราชวัง ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. ๒๕๔๑ หรือที่ดินในความครอบครองของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ตามพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และนอกจากนั้น "ที่ราชพัสดุ" ตามพระราชบัญญัตินี้ไม่รวมถึงในกรณีที่พระบรมราชโองการให้กระทรวงบางกระทรวงครอบครองที่ดินเฉพาะแปลงใดแปลงหนึ่งเป็นการเฉพาะราย ในลักษณะของการให้ยืมใช้โดยที่ดินแปลงดังกล่าวไม่ตกอยู่ภายใต้พระบรมราชโองการว่าด้วยการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุมาแต่เดิมอีกด้วย เช่นกรณีที่ดินด้านหลังโรงพยาบาลศิริราชซึ่งเดิมมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ มอบให้กระทรวงนครบาลครั้งยังไม่รวมกับกระทรวง

มหาดไทย และมีใ้ยอมให้กระทรวงพระคลังมหาสมบัติเหมือนอย่างที่ดินหลวงทั้งหลาย ทั้งนี้  
เป็นต้น โดยขอยกเวนเหล่านี้ไม่ใ้มีบัญญัติยกเวนไว้ชัดแจ้งดังกรณีของสังหาริมทรัพย์ของรัฐ  
วิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่น

อนึ่ง มีข้อสังเกตเกี่ยวกับขอยกเวนที่ราชพัสดุ ดังที่ปรากฏในมาตรา ๔ วรรค-  
สองแห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ ในส่วนของอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคล  
ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับขอยกเวนในอสังหาริมทรัพย์ขององค์การปกครองท้องถิ่นแล้วจะแตก  
ต่างกันมาก แตกต่างกันที่องค์การปกครองท้องถิ่นเป็นส่วนราชการตามระเบียบบริหาร  
ราชการส่วนท้องถิ่น นโยบายของรัฐมุ่งประสงค์ใ้ให้องค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น  
ใ้มีทรัพย์สินเป็นของตนเองเพื่อใ้บริการท้องถิ่นและหารายไ้บำรุงท้องถิ่นในส่วนภูมิภาค  
กฎหมายจึงยกเวนไม่ใ้เป็นที่ราชพัสดุที่จะถูกบังคับภายใต้พระราชบัญญัตินี้ แต่รัฐวิสาหกิจ  
ที่เป็นนิติบุคคล เป็นเพียงการดำเนินธุรกิจในรูปแบบหนึ่งที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ หรือรวมถือ  
หุ้นเกินกวารอยละห้าสิบ จึงไม่ใ้เป็นส่วนราชการ และนอกจากนั้นรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติ  
บุคคลยอมมีฐานะตามกฎหมายเป็นบุคคลอีกคนหนึ่งต่างหากจากเจ้าของหรือผู้ถือหุ้น ทรัพย์สิน  
ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลจึงไม่ใ้มีทรัพย์สินของแผ่นดินตามความในมาตรา ๔ แห่ง  
พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ ดังนั้น การบัญญัติขอยกเวนที่ราชพัสดุในอสังหาริม-  
ทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคล จึงทำให้เกิดความสับสนในการทำความเข้าใจความ  
หมายของที่ราชพัสดุ ตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าควรจะได้ใ้ขอยกเวนนี้ออกเสีย

มาตรา ๒ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ บัญญัติว่า "พระราชบัญญัติ  
นี้ใ้ใ้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป" โดยมีการประกาศ  
ในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๑๔ ดังนั้น ทรัพย์สินของแผ่นดินยอมเป็นที่ราช  
พัสดุตามคำจำกัดความในมาตรา ๔ ตั้งแต่วันที่ ๖ มีนาคม ๒๕๑๔ เป็นต้นไป และในวันที่

ใ้ปรกฏในหมายเหตุ ๑ ว่าด้วยพระบรมราชโองการเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ ซึ่งที่ต้น  
แปลงนี้ต่อมาใ้ใ้มีพระบรมราชโองการของรัฐสภาที่ ๖ อีกครั้งหนึ่งใ้ให้กระทรวงพระคลัง  
มหาสมบัติขอหนึ่งใ้สำคัญเป็นผู้ปกครองตามระเบียบ และอนุญาตใ้ใ้ประโยชน์ในราชการ  
คณะแพทยศาสตร์แห่งจุฬาลงกรณ์



ที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ที่ราชพัสดุทั้งหลายตามมาตรา ๔ ย่อมตกเป็นกรรมสิทธิ์ของ  
 กระทรวงการคลังโดยผลของกฎหมายตามความในมาตรา ๕ ในทันทีนั้นด้วย แต่มีปัญหา  
 ว่าความในมาตรา ๕ วรรคสอง ที่มีบัญญัติว่า "บรรดาที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรม  
 ใดใดมาโดยการเวนคืนหรือการแลกเปลี่ยนหรือโดยประการอื่นให้กระทรวงการคลังเข้า  
 ถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุนั้น ทั้งนี้ยกเว้นที่ดินที่ได้มาโดยการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วย  
 การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม" กับความในมาตรา ๑๑ ที่มีบัญญัติว่า "บรรดาที่ราชพัสดุที่  
 กระทรวง ทบวง กรม ใดมาโดยกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หรือโดยการ  
 แลกเปลี่ยนกรรมสิทธิ์กับเอกชน หรือโดยประการอื่น ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ  
 ให้โอนมาเป็นของกระทรวงการคลัง" ว่าบทบัญญัติทั้งสองมาตรานี้มีความหมายอย่างไร  
 เพราะเมื่ออ่านแล้วทำให้เกิดความสงสัยว่าทำไมเมื่อกรรมสิทธิ์เป็นของกระทรวงการคลัง  
 แล้วกฎหมายในมาตรา ๕ วรรคสองต้องบัญญัติให้กระทรวงการคลังเข้าถือกรรมสิทธิ์ใน  
 ที่ราชพัสดุอีก และคำว่า "โอนมาเป็นของกระทรวงการคลัง" ตามมาตรา ๑๑ นั้นมีความ  
 หมายอย่างไร อาจเกิดความเข้าใจว่ามีที่ราชพัสดุนั้นแล้วก่อนใช้พระราชบัญญัตินี้ กฎหมายจึง  
 บัญญัติให้ของโอนมาเป็นของกระทรวงการคลัง หรือกรณีเป็นการในคำจำกัดความหมายในที่  
 ราชพัสดุตามมาตรา ๔ มีผลบังคับย้อนหลัง อย่างนั้นหรือ

ผู้เขียนมีความเห็นว่า "ที่ราชพัสดุ" ตามความในมาตรา ๔ ย่อมเกิดขึ้นตั้งแต่  
 วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และเป็นผลให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงการคลังในทันที  
 ตามมาตรา ๕ วรรคต้น ส่วนมาตรา ๕ วรรคสอง บัญญัติในทำนองขยายความถึงที่มา  
 ของที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔ ว่าอาจได้มาโดยกระทรวง ทบวง กรมอื่น นอกจากกระทรวง  
 การคลัง โดยวิธีการใดก็ตามเว้นแต่การได้มาโดยการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการ  
 ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และบัญญัติแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับกระทรวงการคลังว่าให้เข้า  
 ถือกรรมสิทธิ์เป็นหลักฐานทางเอกสารสิทธิต่อไป ส่วนคำว่า "ให้โอนมาเป็นของกระทรวง  
 การคลัง" นั้น ผู้เขียนเห็นว่ามิใช่เหตุผลในทำนองเดียวกับมาตรา ๕ วรรคสอง กล่าวคือ  
 เมื่อกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุตกลงเป็นของกระทรวงการคลังตามมาตรา ๕ วรรคต้น นับตั้งแต่  
 ใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้แล้ว จึงย่อมไม่มีความจำเป็นที่จะต้องแปลความในมาตรา ๑๑  
 ว่าเป็นการโอนกรรมสิทธิ์มาเป็นของกระทรวงการคลังอีก การโอนจึงเป็นเพียงการเปลี่ยนแปลง  
 แปลงชื่อผู้ทรงสิทธิ์ในทะเบียนหรือหนังสือสำคัญสำหรับที่ราชพัสดุประเภทต่าง ๆ เท่านั้น  
 และไม่ได้อันมีบทบัญญัติมาตราใดกำหนดให้คำจำกัดความที่ราชพัสดุ ตามมาตรา ๔ มีผล

บังคับย้อนหลัง

ดังนั้น อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินแปลงโคเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ ควรพิจารณาตามความในมาตรา ๔ ในวันที่พระราชบัญญัติบังคับ หากสภาพของทรัพย์สินของแผ่นดินแปลงโคไม่เป็นที่ราชพัสดุกามบทบัญญัติ แม้จะโคขึ้นทะเบียนไว้ก็ไม่ทำให้ตกเป็นที่ราชพัสดุ ดังเช่นกรณี "ที่สาธารณประโยชน์เลิกใช้ เช่น ภู คลอง ถนน ทางหลวงต่าง ๆ ซึ่งมีใช้เพื่อการสาธารณประโยชน์แล้ว" ซึ่งตามระเบียบการปกครองและจัดประโยชน์ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุ พ.ศ. ๒๔๘๕ จัดเป็นที่ดินราชพัสดุ ที่จะต้องนำขึ้นทะเบียนทางกระทรวงการคลัง หากโคนำขึ้นทะเบียนที่ดินราชพัสดุไว้ และไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าทางราชการโคใช้ปลูกสร้างเป็นสำนักราชการบ้านเมือง หรือไม่ปรากฏว่าได้มีการถอนสภาพความเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายที่ดินเพื่อประโยชน์ของส่วนราชการโคแล้ว ก็ยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน อันเป็นข้อยกเว้นที่ราชพัสดุกามตรา ๔ ก็ควรเพิกถอนที่ดินดังกล่าวออกจากทะเบียนที่ราชพัสดุกว

บางครั้งในการบังคับใช้พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ เกิดเป็นกรณีข้อโต้แย้งระหว่างส่วนราชการด้วยกัน ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากส่วนราชการเหล่านั้นโคอาศัยบทบัญญัติกฎหมายพิเศษ มาบังคับใช้ซ้ำซ้อนกับที่ราชพัสดุ โดยกฎหมายนั้นมีเนื้อหาในทางคุ้มครองป้องกัน สงวนหรือรักษาควบคุมให้มีการใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์โดยความระมัดระวัง ดังเช่น กรณีพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ซึ่งกำหนดให้อธิบดีกรมศิลปากรมีอำนาจหน้าที่ดูแลโบราณสถาน โบราณวัตถุ หรือศิลปวัตถุ โดยอาจกำหนดเขตที่ดินราชพัสดุแล้วประกาศขึ้นทะเบียนเป็นโบราณสถานโค แต่อำนาจของอธิบดีกรมศิลปากรก็ยังมีเพียงการดูแลควบคุม และสั่งห้ามการแก้ไขเปลี่ยนแปลงเท่านั้น กรณีสิทธิในที่ราชพัสดุกยังคงเป็นของกระทรวงการคลัง อยู่ตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔

## ๒. ปัญหาเรื่องหลักกฎหมายที่นำมาใช้บังคับกับที่ราชพัสดุ

โดยเหตุที่ที่ราชพัสดุประกอบด้วยทรัพย์สินของแผ่นดิน ทั้งประเภททรัพย์สินธรรมดา และประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งมีหลักกฎหมายบังคับใช้กับทรัพย์สินทั้ง ๒ ประเภทไว้แตกต่างกัน โดยกฎหมายโคบัญญัติให้ความคุ้มครองทรัพย์สินของแผ่นดินประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดินไว้มากกว่าทรัพย์สินของแผ่นดินประเภทธรรมดา เช่น การห้ามมิให้ยกอายุ

ความสัมพันธ์กับสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือห้ามมิให้โอน เว้นแต่จะอาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะ หรือพระราชกฤษฎีกา ส่วนทรัพย์สินของแผ่นดินประเภทธรรมดาจะได้รับคุ้มครองเหมือนกับสาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่ประการ เดียวคือการห้ามมิให้ยึดเท่านั้น จึงทำให้ในบางครั้งเกิดปัญหาว่าจะนำหลักกฎหมายอะไรมาใช้บังคับกับทรัพย์สินของรัฐบาลที่เรียกว่า "ที่ราชพัสดุ" เหล่านั้น

ในกรณีนี้ โดยเหตุที่พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นบทกฎหมายพิเศษ ซึ่งมีบทบัญญัติและระเบียบวิธีกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับทรัพย์สินของแผ่นดินที่เรียกว่า "ที่ราชพัสดุ" ไว้โดยเฉพาะแล้ว ดังนั้นหลักเกณฑ์และวิธีการต่าง ๆ เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ จึงต้องพิจารณาตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ก่อน หากกรณีพระราชบัญญัตินี้มิได้บัญญัติไว้ จึงจะนำกฎหมายทั่วไปอื่นใดแก่ประมวลกฎหมายที่ดิน ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และบทกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องมาใช้บังคับได้

นับว่าพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้บัญญัติเกี่ยวกับทรัพย์สินของรัฐที่เรียกว่า "ที่ราชพัสดุ" แยกต่างไปจากทรัพย์สินของแผ่นดินประเภทอื่น ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่กำหนดให้ "ที่ราชพัสดุ" เป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงการคลัง โดยไม่ได้แยกเฉพาะทรัพย์สินประเภทใด ซึ่งรวมทั้งประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดินด้วย ทั้งๆ ที่บทบัญญัติกฎหมายอื่นอันเกี่ยวกับสาธารณสมบัติของแผ่นดินมิได้บัญญัติไว้เช่นนี้ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าโดยหลักแล้ว ในส่วนที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินประเภทธรรมดาขึ้น ปกติกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นนิติบุคคลย่อมมีกรรมสิทธิ์ได้ แต่ทรัพย์สินของแผ่นดินประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดินย่อมเป็นของรัฐอยู่เสมอ และรัฐไม่มีความจำเป็นจะต้องออกกฎหมายมาเพื่อกำหนดให้กระทรวงการคลังถือ "กรรมสิทธิ์" แทนรัฐไว้ อีก เพราะข้อบัญญัติพิเศษอันเกี่ยวกับทรัพย์สินของแผ่นดินประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดินดังกล่าวมีบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์สิน ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายมหาชนไว้บังคับ ดังนั้น การนำเอาเรื่องกรรมสิทธิ์มาใช้กับที่ราชพัสดุจึงเป็นการนำเอาหลักกฎหมายเอกชนมาใช้บังคับกับทรัพย์สินของแผ่นดินที่รัฐมีกฎหมายคุ้มครองเป็นพิเศษในทางปกครองอยู่แล้ว เมื่อมีการพิจารณาในปัญหาดังกล่าวจึงก่อให้เกิดความสับสนในหลักกฎหมายเหล่านี้เพราะความหมายของคำว่า "กรรมสิทธิ์" ในพระราชบัญญัตินี้ ไม่ตรงกับความหมายดังที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน หรือประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยในบางครั้งเมื่อกล่าวถึงหลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดิน



ก็มักจะกล่าวอ้างว่าไม่มีความจำเป็นต้องมีลักษณะเป็นโฉนดที่ดิน หรือเอกสารสิทธิอย่างอื่น ในความหมายของกรรมสิทธิ์ เพราะถือเป็นของรัฐซึ่งมีเพียงหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงก็ใช้ได้แล้วดังนี้ เป็นต้น

ดังนั้น เพื่อมิให้เกิดปัญหาดังกล่าว พระราชบัญญัติจึงควรตัดเรื่องกรรมสิทธิ์ออกไปเสียจากที่ราชพัสดุประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช่เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ โดยอาจกำหนดไว้แต่เพียงการดูแลปกครองหรือจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุ ดังตัวอย่างที่มีบัญญัติไว้ในมาตรา ๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

นอกจากนั้น การที่พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ บัญญัติให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุ ทำให้ทรัพย์สินของแผ่นดินที่เรียกว่า "ที่ราชพัสดุ" มีลักษณะพิเศษไปจากทรัพย์สินของแผ่นดินประเภทอื่นในส่วนของสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังเช่นที่รกรางว่างเปล่า ๆ หรือที่สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน กล่าวคือ ควบคุมของหลักกฎหมายในเรื่อง "กรรมสิทธิ์" ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันเป็นกฎหมายเอกชน กระทรวงการคลังจึงอาจใช้สิทธิในฐานะผู้ถือกรรมสิทธิ์ได้ตามกฎหมายทุกประการ เช่น อาจนำที่ราชพัสดุทุกประเภทออกจัดให้เช่าโดยไม่ถือว่าเป็นการชักชวนความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และกรณีหากมีข้อสัญญาเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุกับเอกชน เช่น การยกให้ที่ดินของเอกชน ความผูกพันทางสัญญาระหว่างราชการกับเอกชน ก็ควรต้องผูกพันตามหลักกฎหมายเอกชน กล่าวคือ หากมีเงื่อนไขหรือข้อบังคับก่อนหลังประการใด ก็ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือข้อบังคับนั้นก่อนด้วย

นอกจากนั้นในเรื่องการถอนสภาพที่ราชพัสดุประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ผู้เขียนมีความเห็นว่าจากหลักกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุดังกล่าว มีผลให้ความเป็นที่ราชพัสดุประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดินคืนสภาพไปกลับกลายเป็นที่ราชพัสดุประเภททรัพย์สินธรรมดา โดยไม่หลุดพ้นเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่รกรางว่างเปล่า ฯลฯ ซึ่งหากจะมีการโอนที่ราชพัสดุประเภทนี้ต่อไปก็อาจจะกระทำได้ โดยอาศัยความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนเท่านั้น ไม่ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน

มีข้อควรระวังในการนำหลักกฎหมายมาใช้บังคับกับที่ราชพัสดุในเรื่องต่าง ๆ อีกหลายประการ เช่น การดูแลรักษาและจัดระเบียบในที่ราชพัสดุ ไม่ว่าจะเป็นที่ราชพัสดุประเภทใด ย่อมเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงซึ่งออกตามความใน

พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ. ศ. ๒๕๑๘ อันเป็นกฎหมายมหาชนที่ฝ่ายปกครองนำมาใช้กับทรัพย์สินของรัฐบาล แต่ในทางตรงข้าม ในเรื่องวิธีการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุ ซึ่งกำหนดให้กระทำได้โดยการจัดให้เช่าในลักษณะต่าง ๆ นั้น หลักกฎหมายที่นำมาใช้บังคับถึงความผูกพันระหว่างทางราชการกับเอกชนในเรื่องนี้ ย่อมเป็นไปตามหลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยการเช่าทรัพย์สินและนิติกรรมสัญญาทั่วไป อันเป็นหลักกฎหมายเอกชน ดังเช่นสัญญาผูกพันที่มักมีระหว่างเอกชนต่อเอกชนนั่นเอง

๓. ปัญหาการบริหารงานที่ราชพัสดุ

เจตนารมณ์ในการตราพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ. ศ. ๒๕๑๘ ประการหนึ่งก็เพื่อแก้ปัญหาในทางบริหารซึ่งมักเกิดเป็นข้อโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจการปกครองและจัดหาประโยชน์ในทรัพย์สินของแผ่นดินระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ ด้วย ดังนั้น พระราชบัญญัตินี้จึงได้กำหนดให้มีคณะกรรมการชั้นคณะหนึ่ง เรียกว่า "คณะกรรมการที่ราชพัสดุ" ประกอบด้วยตัวแทนส่วนราชการต่าง ๆ เป็นผู้กำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์และวิธีการปกครองดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนราชการ กระทรวง หน่วยงาน และกรมต่าง ๆ อย่างเป็นธรรมและเกิดเอกภาพในการบริหารงานที่ราชพัสดุ ซึ่งปรากฏว่านับแต่ได้มีพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ. ศ. ๒๕๑๘ ใช้บังคับเป็นต้นมา การบริหารงานที่ราชพัสดุหรืองานจัดทรัพย์สินของรัฐได้ทวีความสำคัญขึ้นมาเป็นลำดับ ทั้งในด้านคุณภาพและปริมาณงาน เป็นคนว่าใครรวบรวมที่ราชพัสดุนำส่งขึ้นทะเบียนและจัดสรรให้ส่วนราชการนำไปใช้ประโยชน์ราชการได้มากขึ้น และสามารถจัดเก็บรายได้จากที่ราชพัสดุ เป็นจำนวนเพิ่มขึ้นด้วย แต่อย่างไรก็ตามยังพบว่ามีปัจจัยหลายประการที่เป็นอุปสรรคในการบริหารงานที่ราชพัสดุเป็นต้นว่าการบุกรุกที่ดินราชพัสดุในท้องที่ต่าง ๆ การบริหารงานบุคคลและการจัดองค์การภายในกรมธนารักษ์ การโต้แย้งสิทธิและอำนาจหน้าที่ในการปกครองดูแลและจัดหาประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ระหว่างส่วนราชการอื่นกับกรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง ตลอดจนในบางงบประมาณในการดำเนินการตามโครงการต่าง ๆ อันเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ

การบุกรุกที่ราชพัสดุเป็นปัญหาสำคัญประการหนึ่งในการบริหารงานที่ราชพัสดุ โดยกรณีอาจเป็นผลมาจากจำนวนที่ราชพัสดุมิมากและอยู่ในท้องที่ที่ต่างกัน ประกอบกับมีหลักฐานทางทะเบียนที่ไม่แน่นอน หรือเท็จจะปรากฏหลักฐานสิทธิในภายหลังว่าเป็นที่ราชพัสดุ ทำให้ขาดการควบคุมดูแลที่ราชพัสดุอย่างทั่วถึง ซึ่งแนวทางราชการจะได้จัดให้



ผู้บุกรุกเหล่านี้เข้าที่ราชพัสดุเพื่อเป็นการบรรเทาความเดือดร้อน โดยรัฐอาจได้ค่าตอบแทนเป็นค่าเช่า และเพื่อเป็นการยอมรับกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุ เกิดประโยชน์แก่ทางราชการ โดยบางก็ตาม แคลงเสียที่เกิดจากการบุกรุกที่ดินราชพัสดุนานปีการ กล่าวคือเป็นการทำให้มีการใช้ที่ราชพัสดุอย่างซำคระ เบียบแบบแผน เกิดชุมชนหนาแน่น เป็นปัญหาทางสังคมอีกหลายประการ และนอกจากนั้นเมื่อทางราชการมีความจำเป็นจะนำที่ราชพัสดุไปใช้ราชการ หรือนำไปจัดหาประโยชน์ตามอำนาจหน้าที่ก็ไม่อาจดำเนินการได้ หรือแม้ทำได้ก็ต้องลัวช้ำ เพราะทองคำในการกับผูบบุกรุกต่อไป และในการดำเนินการกับผูบบุกรุกเหล่านี้ หากทางราชการกระทำไปโดยวิธีการรุนแรงก็เกรงว่าจะเกิดเป็นผลกระทบตอความมั่นคงของ ประเทศในภาวะปัจจุบัน ทั้งนี้จึงจำต้องเป็นไปในลักษณะของการผ่อนผันและช่วยเหลือไปพร้อม ๆ กันด้วย เช่น อาจมีการชดเชยคร้อถอนสิ่งปลูกสร้าง หรือหาที่อยู่ให้ใหม่ เป็นต้น ซึ่งการดังกล่าวยอมเป็นการ เพิ่มภาระและงบประมาณให้แก่รัฐยิ่งขึ้น

ดังนั้น เพื่อแก้มปัญหาการบุกรุกเหล่านี้ กรมธนารักษ์ควรดำเนินการขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ราชพัสดุให้ครบถ้วนโดยเร็ว ทั้งนี้เพื่อจะได้มีหลักฐานเกี่ยวกับแนวเขตที่ราชพัสดุที่แน่นอน เป็นการป้องกันไม่ให้เกิดกรณีการบุกรุกที่ราชพัสดุ และโดยที่ที่ราชพัสดุประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเป็นพิเศษกว่าทรัพย์สินธรรมดา ดังนั้นหากกรณีไม่มีความจำเป็น กระทรวงการคลังไม่ควรชดเชยสภาพความเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเพื่อนำไปจัดหาประโยชน์ เพราะอาจทำให้ที่ราชพัสดุแปลงนั้น ๆ ถูกกรรมบุกรุกและอาจผิดสิทธิครอบครองขึ้นย่นกับรัฐได้ และนอกจากนั้นเอกสารหลักฐานทาง ๆ เกี่ยวกับสิทธิ์ในที่ราชพัสดุ เป็นคนว่า หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง โฉนดที่ดิน หนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือ ส.ค.๑ ตลอดจนทะเบียนที่ราชพัสดุ กรมธนารักษ์ หรือหน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่ควรมีสถานที่จัด เก็บเอกสารเหล่านี้้อย่างมั่นคงและปลอดภัยด้วย

ในการบริหารงานบุคคลและการจัดองค์การบริหารที่ราชพัสดุนั้น นับว่าอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในขณะนี้ยังมีจำนวนน้อย ไม่สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ทั้งกรณีการปลำงานบริหารที่ราชพัสดุไว้กับสมุหบัญชีอำเภอต่าง ๆ ในส่วนภูมิภาคทุกอำเภอ ยกเว้นอำเภอเมือง ซึ่งปกติมีงานความหนาที่ของคนที่มากอยู่แล้ว ขอมทำการบริหารงานที่ราชพัสดุให้กระทรวงการคลังได้ไม่เต็มทีหรือบรรลุเป้าหมายเท่าที่ควร นอกจากนี้ในการจัดองค์การในส่วนกลางของกรมธนารักษ์บางหน่วยงาน



เช่น แผนกทะเบียน กองที่ราชทัณฑ์ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวกับที่ราชทัณฑ์โดยตรง ในการพิจารณาตัดสินกรองงานค่านทะเบียนที่ราชทัณฑ์ และการวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับที่ราชทัณฑ์ ก็มีระดับหน่วยงานเป็นเพียงแผนกทะเบียน มีเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ประกอบด้วย ข้าราชการและลูกจ้างที่มีใบประกอบวิชาชีพเป็นจำนวนมาก ส่วนผู้ชำนาญการก็มีความรู้ทางค่านกฎหมายเพียง ๒ - ๓ คนเท่านั้น

อนึ่ง ในการบริหารงานที่ราชทัณฑ์ดังกล่าว ที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบันนี้ ผู้เขียน เห็นว่ายังขาดนักวิชาการ นักวิเคราะห์หรือวางแผน ซึ่งถือเป็นมันสมองของการบริหารที่จะทำการวิจัยและกำหนดโครงการพัฒนาที่ราชทัณฑ์ให้เกิดประโยชน์สูงสุด และนอกจากนี้ยังปรากฏว่าเครื่องมือ เครื่องใช้ และวัสดุอุปกรณ์ที่สำคัญในการปฏิบัติหน้าที่ค่านสำรวจรังวัดที่ราชทัณฑ์ เช่น กล้องวัดมุม ก็มีจำนวนไม่เพียงพอหรือครบถ้วนทุกจังหวัด จำเป็นต้องหยิบยืมจากสำนักงานราชทัณฑ์จังหวัดใกล้เคียงไปใช้เมื่อเกิดความจำเป็น ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ไม่คล่องตัวเท่าที่ควร

ดังนั้นจึงควรเพิ่มอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานต่าง ๆ ของกรมชนารักษ์ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์หลักของการบริหารที่ราชทัณฑ์เป็นสำคัญ กล่าวคือ ควรเพิ่มอัตรากำลังเจ้าหน้าที่และยกระดับหน่วยงานในแผนกทะเบียนที่เป็นอยู่ปัจจุบัน เป็นกองทะเบียนที่ราชทัณฑ์ และฝ่ายสำรวจและรังวัดซึ่งสังกัดอยู่ในกองที่ราชทัณฑ์ เป็นกองสำรวจและรังวัด เพราะงานค่านทะเบียนและการสำรวจรังวัดที่ราชทัณฑ์อาจถือได้ว่าเป็นงานหลักโดยที่และหัวใจของการบริหารงานที่ราชทัณฑ์ และในที่สุดควรยกระดับหน่วยงานเกี่ยวกับที่ราชทัณฑ์ทั้งหมดเป็น "กรมที่ราชทัณฑ์" เหมือนดังที่เคยเป็นในอดีต ทั้งนี้ เพื่อจะได้เป็นองค์กรบริหารเฉพาะเรื่องที่ราชทัณฑ์โดยมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ควรเพิ่มความรู้ทางวิชาการ ค่านการจัดทรัพย์สินของรัฐให้แก่เจ้าหน้าที่ โดยการจับหนังสือหรือค่านเกี่ยวกับการจัดทรัพย์สินของรัฐในต่างประเทศ ก็สมควรจะได้ส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่รู้จักการวิเคราะห์ วิจัย และวางแผนการบริหารทรัพย์สินของรัฐที่เรียกว่า "ที่ราชทัณฑ์" ให้เกิดประโยชน์ทั้งในการใช้ราชการและการจัดหาประโยชน์ได้มากที่สุด

อย่างไรก็ตามปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ ในปัจจุบันกรมชนารักษ์ได้พยายามแก้ไขและปรับปรุงการจัดองค์กรบริหารงานที่ราชทัณฑ์ให้มีประสิทธิภาพอยู่ด้วยแล้ว เป็นที่น่าพอใจจัดทำแผนการปรับปรุงอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ของกรมชนารักษ์ ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ในปี

งบประมาณ ๒๕๒๔ - ๒๕๓๐ จัดแบ่งหน่วยงานใหม่ความเหมาะสมและคล่องตัวยิ่งขึ้น ทั้งได้มีการจัดตั้งศูนย์นโยบายและแผนงานขึ้นเพื่อรวบรวมข้อมูลและสถิติการปฏิบัติงานของกรมชนารักษ์ในคานต่าง ๆ ซึ่งแม้ว่าศูนย์ฯ ดังกล่าวจะมีประโยชน์เพียงการรวบรวมสถิติตัวเลขการปฏิบัติงานเกี่ยวกับที่ราชพัสดุในอดีต โดยมิได้มีการวิเคราะห์และวางแผนการบริหารที่ราชพัสดุในอนาคตไว้อย่างก็ตาม ก็นับว่าเป็นการเริ่มต้นที่ดีขั้นหนึ่งแล้ว

อีกประการหนึ่งที่ผู้เขียนเห็นว่าเป็นอุปสรรคที่ใหญ่หลวงในการบริหารงานที่ราชพัสดุสิ่งหนึ่งคือเงินที่จะใช้ดำเนินการตามโครงการต่าง ๆ เป็นคนว่าค่าเบียดเบียน ค่าที่พักของเจ้าหน้าที่ และค่าจ้างที่ทางราชการจำเป็นต้องใช้จ่ายในการสำรวจรังวัด ตลอดจนค่าใช้จ่ายในการดำเนินการและค่าธรรมเนียม ในการขออนุญาตสิ่งสำคัญสำหรับที่ราชพัสดุ ซึ่งปัจจุบันปรากฏว่ากรมชนารักษ์ได้รับงบประมาณเพื่อการดังกล่าวมาแต่ละปีเป็นจำนวนน้อย ไม่เพียงพอแก่การจัดทำเป็นโครงการใหญ่ ๆ หรือริบเร่งดำเนินการให้แล้วเสร็จโดยเร็วได้

เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวและอุปสรรคในเรื่องนี้รัฐบาลจึงควรมองเห็นความสำคัญของที่ราชพัสดุ โดยให้การสนับสนุนในคานงบประมาณตามโครงการต่าง ๆ เช่นโครงการสำรวจที่ราชพัสดุ โครงการออกหนังสือสำคัญแสดงสิทธิในที่ราชพัสดุ หรือโครงการปักหลักเขตในที่ราชพัสดุ เป็นต้น เพราะโครงการดังกล่าวจะทำให้ทราบข้อมูลเกี่ยวกับที่ราชพัสดุที่ราชอาณาจักรว่ามีจำนวนทั้งสิ้นเท่าใด และใช้ประโยชน์คานใดบ้าง เป็นจำนวนเท่าใด เพื่อจะได้นำข้อมูลดังกล่าวมาจัดทำโครงการพัฒนาที่ราชพัสดุให้เกิดประโยชน์แก่รัฐบาลต่อไป

นอกจากนั้น ยังมีปัญหาที่เกิดขึ้นมาช้านานนั่นคือ ปัญหาการขาดความร่วมมือจากส่วนราชการต่าง ๆ ที่ครอบครองและใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุ ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ และระเบียบต่าง ๆ เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ ยกเว้นการดูแล การขึ้นทะเบียนและการส่งคืนที่ราชพัสดุ และกรณีการโต้แย้งสิทธิในการดูแลปกครองที่ดินของรัฐ หน่วยงานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกับกรมชนารักษ์ กระทรวงการคลัง ซึ่งองค์การปกครองท้องถิ่นมักจะเข้าไปจัดการดูแลปกครองและจัดหาประโยชน์ที่ดินของรัฐ โดยอ้างว่าเป็นที่ราชพัสดุ ซึ่งเมื่อเกิดเป็นข้อโต้แย้งดังกล่าวทำให้กระทบถึงความร่วมมือระหว่างกันในคานอื่น ๆ ต่อไปเลย โดยปกตินั้นในการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุ กรมชนารักษ์ กระทรวงการคลังได้ให้สิทธิแก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นพิเศษในการเช่าที่ราชพัสดุ เช่นไม่ทรงประมูล และเสียค่าเช่าในอัตราที่ต่ำสุดเลย ทั้งนี้เพื่อองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้นำรายได้จากกิจการดังกล่าวไปบำรุงท้องถิ่นตามสมควร แต่ปรากฏว่าบางครั้ง เมื่อองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

อันใดแก่ เทศบาล สุขาภิบาล ได้รับอนุญาตให้เข้าที่ราชพัสดุจากกรมธนารักษ์แล้ว องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้นมักจะไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขข้อสัญญาและระเบียบวิธีที่กำหนดไว้ เช่น ไม่ชำระค่าเช่า ไม่ปลูกสร้างอาคารตามกำหนด หรือปลูกสร้างอาคารผิดไปจากแบบแปลนที่กำหนดไว้ เหล่านี้เป็นต้น ซึ่งเมื่อองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้ไม่ปฏิบัติตามสัญญา ก็เป็นการยากต่อการบังคับให้เป็นไปตามข้อตกลงใดทันที เพราะมีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้ส่วนราชการดำเนินการไกล่เกลี่ยทำความตกลงและเสนอคณะรัฐมนตรีชี้ขาดเสียก่อน จึงจะดำเนินคดีได้<sup>๑</sup>

ดังนั้น เพื่อจะได้เกิดความรู้ความเข้าใจ และมองเห็นความสำคัญของที่ราชพัสดุ อันเป็นทรัพย์สินของรัฐบาลในลักษณะเช่นเดียวกับที่สกุอย่างอื่นที่เป็นสิ่งหาปริมาณอันจะก่อให้เกิดความร่วมมือในการปฏิบัติตามระเบียบกฎหมายต่าง ๆ เกี่ยวกับที่ราชพัสดุยิ่งขึ้น ควรมีการประชุมสัมมนา ชี้แนะ หรือเปิดการอบรมสัมมนาเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ ไม่ว่าทางคานกฎหมายหรือการบริหารงานที่ราชพัสดุให้แก่เจ้าหน้าที่ของกรมธนารักษ์ หรือเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการอื่น ๆ ซึ่งจะต้องมีส่วนปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับที่ราชพัสดุอยู่เสมอ

เสมอ

<sup>๑</sup> มติคณะรัฐมนตรี เรื่องการฟ้องร้องส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ เมื่อวันที่



บรรณานุกรม



หนังสือ

- สุนนิกัทธิธรรมทะเบียนรัฐ. วิชาการที่กิน. พระนคร: โรงพิมพ์จันทร์ห้า, ๒๕๐๔.
- จงเจริญ อนันตริยกุล. ทะเบียนที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินใช้เป็นหลักฐานพิสูจน์สิทธิในที่ดินโค่เพียงโค. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการเรื่องราวรองทุกช, ๒๕๒๔.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศาสตร์. กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๒๒.
- เทพวิฑูร, พระยา. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๑ มาตรา ๑ ถึง ๑๔๓. พระนคร: โรงพิมพ์ปอทอง, ๒๔๙๖-๗.
- ชนารักษ์, กรม. รายงานประจำปี ๒๕๒๖. กรุงเทพมหานคร: หน่วยงานส่วนจำกัดภาพพิมพ์, ๒๕๒๖.
- บัญญัติ สุชีวะ. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๑๔.
- ประมุล สุวรรณศรี. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์. ชนบุรี: โรงพิมพ์พี่น้องการพิมพ์, ๒๕๑๑.
- ประยูร กาญจนกุล. คำบรรยายกฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๓.
- พระคลังข้างที่, สำนักงาน. ประวัติสำนักงานพระคลังข้างที่. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์พระจันทร์, ๒๕๒๖.
- พระคลังมหาสมบัติ, กระทรวง. กรมพระจันทร์บุรี (เมื่อดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงพระคลัง). พระนคร: ม.ป.ท. ๒๔๙๔.
- ร. แลงกาค. หนังสือคำสอนประวัติศาสตร์ (กฎหมายเอกชน) ว่าด้วยที่ดิน. พระนคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๑.

ราชบุรีดิเรกฤทธิ์, กรมหลวง. เลขเซอร์กัฏหมายที่ดิน. กรุงเทพมหานคร:

โรงพิมพ์โสภณพิพรรฒธนาการ, ๒๔๒๔.

ศักดิ์ ไทยวัฒน์. คำบรรยายระบบที่ดิน. ธนบุรี: โรงพิมพ์วิธานพาณิชย์, ม.ป.ป.

ศิริ เศวตดิษฐคดี. คำบรรยายวิชากฎหมายที่ดิน. กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ม.ป.ป.

ศักดิ์ รัตนศาสตร์. เรื่องพระราชพัสดุพิมพ์เพื่อแจก ๔ ม.ค. ๒๔๒๖. กรุงเทพมหานคร:

โรงพิมพ์ชุมชนสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, ๒๔๒๕.

\_\_\_\_\_ . บันทึกความจำ. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์พัฒนศึกษา, ๒๔๒๓.

เสนีย์ ปราโมช, ม.ร.ว. อธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายลักษณะทรัพย์สิน.

กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์อักษรสาส์น, ๒๔๒๑.

\_\_\_\_\_ . ศิลาจารึกพ่อขุนรามคำแหง. กรุงเทพมหานคร: ศิริมิตรการพิมพ์, ๒๔๑๕.

นริศราอนุวัตวงศ์, สมเด็จพระเจ้าพระยา และคำรกราชานุกาพ, สมเด็จพระพระยา.

สาส์นสมเด็จพระเจ้า. ภาค ๕. พระนคร: สำนักพิมพ์คลังวิทยา, ๒๔๔๔.

โสภณ รัชสูวรรณ. คู่มือพนักงานที่ดิน(ตอนที่ ๑). กรุงเทพมหานคร:

โรงพิมพ์ไทยเชรม, ๒๔๒๐.

### วารสารและหนังสือพิมพ์

ศักดิ์ รัตนศาสตร์. "พ.ร.บ.ที่ราชพัสดุ." วารสารชนารักษ์ ๓

(พฤษภาคม - มิถุนายน) : ๓๗.

\_\_\_\_\_ . "โครงการสำรวจที่ราชพัสดุ." วารสารชนารักษ์ ๑

(ธันวาคม ๒๔๑๔) : ๑๒ - ๑๓.

วิโรจน์ เล่าหะพันธุ์. "กรมชนารักษ์ไม่มีนโยบายรังแกประชาชนแต่บางครั้งก็คองฟ้องร้อง  
ก็เพื่อรักษากรรมสิทธิ์ในที่ดินของหลวงเอาไว้." ประชาชาติธุรกิจ

(๕ กันยายน ๒๔๒๗) : ๖ - ๗.

อำนาจ บศุข. "ที่กินราชทัณฑ์กับจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย." สยามรัฐ  
สยามรัฐตีพิมพ์ (๒๒ เมษายน ๒๕๒๑) : ๕.

### วิทยานิพนธ์และเอกสารอื่น

จุฬามาศ นิสารัตน์. "ที่ราชทัณฑ์." วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๔

ศักดิ์ รัตนศาสตร์. "การบริหารที่ราชทัณฑ์." กรุงเทพมหานคร: กองรักษาที่หลวง  
กรมชนารักษ์, ๒๕๑๕

\_\_\_\_\_. "ที่ราชทัณฑ์เป็นปัจจัยอย่างหนึ่งในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม."  
กรุงเทพมหานคร: ม.ป.ท. ม.ป.ป.

อรทัย อุโฆสิตกุล. "ที่กินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน." วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต  
แผนกวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๖

สถาบันวิทยบริการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย





## ประวัติผู้เขียน

นายสมศักดิ์ ขวัญแก้ว เกิดที่อำเภอปากพอง จังหวัดนครศรีธรรมราช เมื่อวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๔๘๔ สำเร็จการศึกษานิติศาสตรบัณฑิต จากคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๒ และสอบไล่ได้เป็นเนติบัณฑิตไทย เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๔ ในสมัยที่ ๓๔ เริ่มรับราชการในตำแหน่งเจ้าหน้าที่จัดผลประโยชน์ ๓ กองจัดประโยชน์ กรมธนารักษ์ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๓ ปัจจุบันดำรงตำแหน่งนิติกร ๔ ฝ่ายคดี กองนิติการ กรมธนารักษ์.

สถาบันวิทยุบริการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย