

ปัญหาเกี่ยวกับการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ:  
ศึกษากรณีกฎหมายเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518

นางสาวณัชจิรัฏฐ์ ประมวญผล



การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต  
วิชาเอกกฎหมายมหาชน สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

พ.ศ. 2560

**“Legal Problem Concerning Transfer of the State Land:  
A Case Study of Ratchaphatsadu Land Act, B.E. 2518”**

**Miss Nutjirat Pramuanphol**



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for  
the Degree of Master of Laws in Public Law

School of Law


Sukhothai Thammathirat Open University

2017

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ ปัญหาเกี่ยวกับการ โอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ: ศึกษากรณี  
กฎหมายเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518  
ชื่อและนามสกุล นางสาวณัชจิรัฐ ประมวญผล  
วิชาเอก กฎหมายมหาชน  
สาขาวิชา นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช  
อาจารย์ที่ปรึกษา ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุรัตน์ ประจวบจั่น

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา  
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2561

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ

  
.....  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุรัตน์ ประจวบจั่น)

ประธานกรรมการ

  
.....  
(รองศาสตราจารย์ศิริพันธ์ พลรบ)

กรรมการ

  
.....  
(รองศาสตราจารย์ ดร.ภาณุมาศ ชัดเงางาม)

ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

**ชื่อการศึกษา** ค้นคว่ำอิสระ ปัญหาเกี่ยวกับการ โอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ: ศึกษากรณีกฎหมาย  
เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518

**ผู้ศึกษา** นางสาวณัชจิรัฐ ประมวลผล รหัสนักศึกษา 2584002873 **ปริญญา** นิติศาสตรมหาบัณฑิต  
**อาจารย์ที่ปรึกษา** ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุรรัตน์ ประจวบจั่น **ปีการศึกษา** 2560

### บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว่ำอิสระเรื่องนี้ มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาความหมาย ความเป็นมา และแนวคิดเกี่ยวกับที่ดินของรัฐและที่ราชพัสดุ เพื่อศึกษาปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินของรัฐและกรณีที่เกี่ยวข้องกับเอกชน โดยเฉพาะการโอน กรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ เพื่อศึกษาวิเคราะห์แนวทางแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ โดยเฉพาะการ โอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ เพื่อนำเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาลงเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ และกรณีที่เกี่ยวข้องกับเอกชน เช่น การโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินราชพัสดุให้เกิด ประสิทธิภาพ และมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น

การศึกษาค้นคว่ำอิสระนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยวิธีวิจัยเอกสาร โดยศึกษาตัวบท กฎหมาย ได้แก่ พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ประมวลกฎหมายที่ดินประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ รวมทั้งกฎกระทรวง ระเบียบ คำสั่ง ภายใต้การดำเนินการของกรมธนารักษ์ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งกฎหมายของต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ เอกสารทางวิชาการอื่นที่เกี่ยวข้อง และข้อมูลจากเว็บไซต์ต่างๆ จากอินเทอร์เน็ต

ผลจากการศึกษาวิจัยพบว่า ปัญหาเรื่องการบริหารจัดการที่ราชพัสดุนั้นยังคงมีประเด็น ปัญหาที่น่าสนใจ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องสถานะของที่ดินที่มีความทับซ้อนกันของหน่วยงานผู้ปกครองดูแล ปัญหาข้อร้องเรียนในเรื่องการขอคืนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุและการแลกเปลี่ยนที่ราชพัสดุ ทำให้การปฏิบัติงานเกิดความล่าช้า และอาจก่อให้เกิดความเป็นไม่ธรรมแก่ผู้ได้รับผลกระทบ และเป็นปัญหาที่สะสมมาเป็นเวลานาน โดยการศึกษาวิจัยครั้งนี้ควรให้มีการเพิ่มเติม แก้ไขกฎหมาย เกี่ยวกับที่ราชพัสดุให้ทันต่อสถานการณ์ปัจจุบัน และเป็นการลดการเกิดข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการ บริหารจัดการที่ราชพัสดุอีกประการหนึ่งด้วย

**คำสำคัญ** ที่ราชพัสดุ กรรมสิทธิ์ ที่สาธารณประโยชน์

**Independent Study title:** “Legal Problem Concerning Transfer of the State Land:  
A Case Study of Ratchaphatsadu Land Act, B.E. 2518”

**Author:** Miss Nutjirat Pramuanphol; **ID:** 2584002873; **Degree:** Master of Laws;

**Independent Study advisor:** Dr. Sureerat Prachonpachanuk, Assistant Professor

**Academic year:** 2017

### **Abstract**

This study aimed: to study meaning, historical data and concept of the State land and Ratchaphatsadu land. To study the problems and legal issues related to the state land management and transfer of Ratchaphatsadu land titles. To study and analyze problems concerned with state land management and transfer of titles on Ratchaphatsadu land. To provide the guidance to solve the problem on state land management and Ratchaphatsadu land title transfer to be clearer and more efficient.

This research includes a qualitative research approach with laws such as Ratchaphatsadu Land Act 1975, including the Land Code, Civil and Commercial Code, ministerial regulations, regulations, directives of the Treasury Department and related agencies, and foreign legal data from websites which relevant to the problems.

The results of the study have shown that the problems on Ratchaphatsadu land's management were occurred by applicable issues. For Example, it is overlapping of land status with other government agencies, problems of the complaints about the titles return of the Ratchaphatsadu land to the original owner or heir and the exchange of the other state land may also delay operation and it is unjust to the affected person and the state land issues has accumulated for a long time. This research supports revisal of the Ratchaphatsadu Land Act 1975 to keep up with the current situation and to reduce the disputes about the management of the Ratchaphatsadu land.



**Keywords:** Ratchaphatsadu Land, Title, Public Land

## กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความกรุณาเป็นอย่างสูงจากท่าน รองศาสตราจารย์ ดร.สุรียรัตน์ ประจวบจั่น และท่านรองศาสตราจารย์สิริพันธ์ พลรบ อาจารย์ประจำ สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ที่ได้ให้ความกรุณา เมตตา แนะนำ ติดตาม การจัดทำเอกสารวิจัยค้นคว้าอิสระฉบับนี้อย่างใกล้ชิด ตลอดจนแนะแนวทาง แก้ไขเอกสาร งานวิจัยจนมีความถูกต้องสมบูรณ์ ในช่วงเวลาที่ผู้วิจัยมีปัญหาด้านสุขภาพอย่างหนัก ทำให้ผู้วิจัย มีความรู้ลึกซึ้งในความกรุณาของท่านอาจารย์เป็นอย่างมาก

ขอขอบคุณท่านทวิชัย ลิขิตเก ผู้อำนวยการกองบริหารจัดการกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ กรมธนารักษ์ ที่ได้กรุณาให้ความรู้ ชี้แนะแหล่งข้อมูลเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ และขอขอบคุณ ท่านนงพงษ์ ฟองสุวรรณ ธนารักษ์พื้นที่บึงกาฬ ที่กรุณาให้คำแนะนำเกี่ยวกับการโอนกรรมสิทธิ์ ที่ราชพัสดุ และคอยให้กำลังใจแก่ผู้วิจัยเสมอมา จนทำให้เอกสารการวิจัยมีความสมบูรณ์ คุณชญญรัตน์ จุลเดชะ เพื่อนผู้คอยส่งข้อมูลจากต่างประเทศ คุณเพชรพล ศรีสมบูรณ์ และแพทย์หญิงจิรวรรณ ตันสุกผล ผู้คอยให้คำแนะนำและกำลังใจ

นอกจากนี้ ผู้วิจัยขอขอบคุณคณาจารย์สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ครอบครัวของข้าพเจ้า เพื่อนนักศึกษาและผู้เกี่ยวข้อง ที่ได้ให้ความกรุณาสนับสนุน ช่วยเหลือ และให้กำลังใจตลอดมา

ณัชจิรัฎฐ์ ประมวลผล

มีนาคม 2561

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย .....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....	จ
กิตติกรรมประกาศ .....	ฉ
บทที่ 1 บทนำ .....	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา .....	1
2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย .....	5
3. ขอบเขตของการวิจัย .....	5
4. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ .....	5
5. ระเบียบวิธีวิจัย .....	6
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ และสิทธิในที่ดินของประชาชน .....	7
1. แนวคิดเกี่ยวกับที่ดินและที่ราชพัสดุ .....	8
1.1 ความหมายของที่ดินและที่ราชพัสดุ .....	8
1.2 ความเป็นมาของที่ราชพัสดุ .....	22
1.3 แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ และสิทธิในที่ดินของประชาชน .....	29
2. กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินราชพัสดุ .....	52
2.1 พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 .....	52
2.2 กฎกระทรวง .....	55
บทที่ 3 กฎหมายของต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับที่ดินของรัฐ .....	65
1. ประเทศสหรัฐอเมริกา .....	65
2. ประเทศญี่ปุ่น .....	74
3. ประเทศออสเตรเลีย .....	81
บทที่ 4 การวิเคราะห์สภาพปัญหาเกี่ยวกับการ โอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ .....	91
1. ปัญหาเกี่ยวกับการ โอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ .....	92
2. ปัญหาเกี่ยวกับหน่วยงานที่เป็นผู้บริหารจัดการกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐ .....	96
บทที่ 5 บทสรุป และข้อเสนอแนะ .....	102
1. บทสรุป .....	102
2. ข้อเสนอแนะ .....	103

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บรรณานุกรม .....	108
ภาคผนวก .....	112
ร่างกฎกระทรวงว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการ โอนกรรมสิทธิ์ ที่ราชพัสดุ พ.ศ.....	113
ประวัติผู้ศึกษา .....	119





# บทที่ 1

## บทนำ

### 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในยุคโบราณมนุษย์ยังไม่มีการตั้งหลักปักฐานที่แน่นอน แต่ละคนหรือชนเผ่าก็ยังคงเร่ร่อนเลี้ยงชีพด้วยการล่าสัตว์หรือเก็บผลไม้ป่ามาเป็นอาหาร จึงไม่เกิดการครอบครองที่ดิน เมื่อมีการพัฒนาต่อมา มนุษย์จึงเริ่มรู้จักการตั้งถิ่นฐาน เพื่อทำเกษตรกรรม จึงได้เริ่มมีการจับจองที่ดิน โดยมีหัวหน้าชนเผ่าหรือชุมชนเข้ามามีบทบาท อำนาจ และสิทธิขาดในที่ดินของกลุ่มชนของตนเอง เมื่อชุมชนขยายตัวขึ้นจึงเกิดการรวบรวมดินแดน และสถาปนาดินแดนของตนขึ้นเป็น “รัฐ”

ประเทศไทยในยุคโบราณ สิทธิในการครอบครองที่ดินนั้นเป็นของพระมหากษัตริย์ แต่เพียงผู้เดียว การใช้สอยที่ดินจึงเป็นการใช้เพื่อพระองค์เองหรือเพื่อปูนบำเหน็จความชอบให้แก่ข้าราชการ หรือให้แก่ราษฎรเพื่อทำมาหากินหรืออยู่อาศัย แต่จะทรงขับไล่เสียเมื่อใดก็ย่อมได้สุดแท้แต่พระบรมราชวินิจฉัยของพระมหากษัตริย์ ในสมัยนั้นจึงยังไม่มีกฎหมายห้ามที่ดินไว้ใช้ในราชการแต่อย่างใด เพราะที่ดินทั้งหมดในประเทศล้วนแต่เป็นของพระมหากษัตริย์ และภารกิจต่างๆ ก็เกี่ยวข้องกับสัมพันธ์กับพระมหากษัตริย์อย่างแยกไม่ออก ราษฎรจึงไม่มีกรรมสิทธิ์ใดในที่ดิน มีเพียงแต่สิทธิในการทำมาหากินในที่ดิน โดยไม่ต้องเสียภาษีอากรให้แก่รัฐ หรือมีสิทธิแต่เพียงอยู่อาศัยเท่านั้น ดังเช่น ในสมัยสุโขทัย แม้ราษฎรมีสิทธิในการทำมาหากินในที่ดิน และมีสิทธิดีกว่าระหว่างราษฎรด้วยกัน แต่พระมหากษัตริย์ก็ยังคงมีสิทธิในที่ดินเหนือกว่าราษฎรอยู่

ครั้นถึงสมัยกรุงศรีอยุธยา สิทธิในที่ดินทั้งหมดก็ยังคงเป็นของพระมหากษัตริย์ ราษฎรมีเพียงสิทธิในการทำมาหากินหรืออยู่อาศัย โดยห้ามมิให้มีการซื้อขายที่ดินระหว่างราษฎรด้วยกันตามพระไอยการเบ็ดเสร็จ บทที่ 56 แต่ไม่รวมถึงเช่าเรือก และสิทธิในการทำมาหากินหรืออยู่อาศัยนั้นไม่ตกทอดเป็นมรดกให้แก่ลูกหลาน การเก็บภาษีอากรที่ดินในสมัยก่อนจึงได้มาจากภาษีอากรค่านา ค่าสวน เห็นได้ว่าพระมหากษัตริย์จึงยังคงทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการที่จะให้ราษฎร ผู้ใดทำมาหากินหรืออยู่อาศัย หรือจะขับไล่เสียเมื่อใดโดยไม่ต้องพระราชทานสินไหมทดแทนก็ย่อมได้ หรืออาจพระราชทานที่ดินแปลงใหม่ชดเชยก็ได้ ดังปรากฏในหนังสือของลาลูแบร์ที่เขียนเกี่ยวกับสมเด็จพระนารายณ์มหาราช

ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นสิทธิในการครอบครองที่ดินของราษฎรก็เป็นดังเช่นในสมัยกรุงศรีอยุธยาตอนปลาย เนื่องจากได้มีการนำเอาลักษณะการปกครองตามแบบกรุงศรีอยุธยามาปรับปรุง จึงทำให้พระมหากษัตริย์ยังคงทรงไว้ซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินทั่วทั้งราชอาณาจักรกระทั่งถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 4 จึงได้มีการประกาศให้ขาย หรือให้เช่าที่ดิน สิทธิในที่ดินของราษฎรจึงเริ่มมีมากขึ้น ส่วนวิธีการได้มาซึ่งที่ราชพัสดุนั้น แต่เดิมนั้นมีด้วยกันหลายวิธี เช่น

- 1) โดยการบังคับเวนคืน
- 2) โดยการหวงห้ามที่ดิน
- 3) โดยการริบทรัพย์สิน หรือ
- 4) ได้ที่ดินที่เหลือจากการสร้างถนนหรือขุดคลอง

ต่อมาจึงได้มีการแบ่งแยกประเภทที่ดินของรัฐว่าประเภทใดเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน และประเภทใดเป็นทรัพย์สิน ซึ่งราษฎรมีสิทธิในที่ดินนั้นได้ ส่วนที่เป็นที่ดิน ที่ใช้ในกิจการของรัฐบาลก็ได้มีพระราชบัญญัติกรมราชพัสดุ ร.ศ. 109 (ราวปี พ.ศ. 2433) ขึ้น เพื่อให้ข้าราชการกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ โดยมีอธิบดีกรมราชพัสดุอยู่ในบังคับเสนาบดีพระคลังมหาสมบัติ มีหน้าที่รับผิดชอบราชการในกรมราชพัสดุ โดยมีหน้าที่ดูแลรักษาทรัพย์สินที่มีหรือสงวนไว้ใช้ในราชการจัดซื้อสิ่งของต่าง ๆ ไว้ใช้ในราชการ หรือให้ขายสิ่งของให้แก่กรมต่าง ๆ โดยกรมนั้น ๆ จะทำความตกลงกับกระทรวงพระคลังมหาสมบัติว่าจะเบิกเป็นเงินหรือเป็นของ หรือทำหน้าที่ขายทรัพย์สินที่เลิกใช้ในราชการแล้ว ตามความในพระราชบัญญัติกรมราชพัสดุ ร.ศ. 109 มาตรา 9 ที่บัญญัติว่า “ถ้าเป็นที่ดินที่ติดที่ดินของหลวง ซึ่งจะให้ขายเลหลังเสนาบดีพระคลังมหาสมบัติ สั่งให้ขาย กรมราชพัสดุเป็นผู้ขายที่ดินที่ติดที่ดินของหลวงซึ่งให้เช่าให้ถือ นอกนั้นก็เป็นที่กรมราชพัสดุจัดการรักษาแลเก็บค่าเช่าแลสรรพสิ่งอื่นนอกจากที่ดินที่ติดที่ดินเป็นหน้าที่ กรมราชพัสดুরักษาไว้ ฤๅควรขายก็จัดการขายทั้งสิ้น”

แต่พระราชบัญญัติกรมราชพัสดุ ร.ศ. 109 นั้น ก็ได้บัญญัติไว้โดยชัดเจนแต่อย่างใดว่า ที่ดิน หรือที่ดินหลวงประเภทใดบ้างที่อยู่ในอำนาจการจัดการของกรมราชพัสดุ จนถึง ร.ศ. 140 (พ.ศ. 2464) รองเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติจึงได้มีหนังสือที่ 205/23400 ลงวันที่ 14 มีนาคม พุทธศักราช 2464 กราบบังคับมทูลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 6) ขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตจัดการกับเจ้ากระทรวงต่าง ๆ โดยให้รวบรวมบรรดาที่ดินของหลวงที่กระจัดกระจายอยู่ในทุกกระทรวง ให้มาขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุไว้ที่กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ เมื่อกระทรวงหรือกรมใดต้องการใช้ที่หลวง เพื่อประโยชน์ในราชการก็ให้ยืมไปใช้เพื่อประโยชน์ในราชการนั้นได้ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงได้ทรงมีพระบรมราช

โองการที่ 65/507 ลงวันที่ 25 มีนาคม พุทธศักราช 2464 เห็นชอบให้กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ จัดการกับกระทรวงต่าง ๆ เพื่อรวบรวมบรรดาที่ดินของหลวงในกระทรวงต่าง ๆ มาขึ้นทะเบียนไว้ กับกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ เพื่อปกครองเป็นหลักฐาน ซึ่งพระบรมราชโองการ ดังกล่าว มีสภาพบังคับเป็นกฎหมายที่กระทรวงและกรมต่าง ๆ ต้องถือปฏิบัติตาม

ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2465 - 2485 ปัญหาการโต้แย้งกับส่วนราชการอื่นก็ยังมีอยู่ เนื่องจาก กระทรวง ทบวง กรม เหล่านั้นถือเป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 1 หมวด 2 นิติบุคคล ส่วนที่ 1 บทเบ็ดเสร็จทั่วไป ประกอบกับหลังจากมีการเปลี่ยนแปลงการ ปกครองในปี พ.ศ. 2475 มีการออกกฎหมายต่างๆ มาบังคับใช้อีกมากมาย เช่น พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการหวงห้ามที่ดิน พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการออก โฉนดที่ดิน จึงทำให้เกิดความไม่ชัดเจนในการปฏิบัติ ก่อให้เกิดปัญหาในการบริหารจัดการเกี่ยวกับ ที่ราชพัสดุ

ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2518 กระทรวงการคลังจึงได้เสนอออกกฎหมายขึ้นมา 2 ฉบับ เพื่อ แก้ไขปัญหาการบริหารจัดการที่ราชพัสดุ คือ พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ซึ่งว่าด้วยการ ปกครอง ดูแล รักษา ที่ราชพัสดุ ให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผนที่แน่นอน และพระราชบัญญัติ แก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2518 มาตรา 9 บัญญัติว่า “กระทรวงการคลังมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเงินแผ่นดิน ภาษีอากร การรัษฎากร กิจการเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ” เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการคลังในการ ปกครอง ดูแล และบำรุงรักษา รวมทั้งจัดหาประโยชน์และทำนิติกรรมเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ ที่ใช้กันมา จนถึงปัจจุบัน

วัตถุประสงค์หลักของที่ราชพัสดุนั้น ก็เพื่อมีไว้ใช้ประโยชน์ในทางราชการ หากที่ราช พักตร์แปลงใดไม่ได้ใช้ประโยชน์ในทางราชการ หรือไม่ได้สงวนไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการ แล้ว กรมธนารักษ์ในฐานะหน่วยงานผู้ปกครอง ดูแล รักษา และจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุ ก็จะนำที่ราชพัสดุเหล่านั้นมาจัดหาประโยชน์ โดยการจัดให้เช่าหรือโดยวิธีการจัดทำสัญญา ต่างตอบแทนอื่น นอกเหนือจากการจัดให้เช่าก็ได้

นอกเหนือจากการจัดหาประโยชน์จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ในการบริหารจัดการ กรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ ก็ยังมีภารกิจด้านอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น การพิสูจน์สิทธิ์ที่ราชพัสดุ การโอน กรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ การโต้แย้งกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ เป็นต้น สำหรับกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการ โอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุนั้น ถือเป็นอีกกระบวนการหนึ่งในการบริหารจัดการกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ ก่อนพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุใช้บังคับนั้น การโอนทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น ไม่สามารถกระทำได้ ยกเว้นอาศัยอำนาจตามกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา จนภายหลัง เมื่อมีการ

ประกาศใช้พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 แล้วจึงได้บัญญัติในเรื่องของวิธีการการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุว่า การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุเฉพาะที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะนั้น ให้ตราเป็นพระราชบัญญัติ ส่วนการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุอื่นก็ให้เป็นไปตามที่ได้บัญญัติไว้ในกฎกระทรวง ซึ่งการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุนั้น มีกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุที่มีใช้ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ พ.ศ. 2550 เป็นแนวทางหลักไว้

แต่ในกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุที่มีใช้ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ พ.ศ. 2550 อันเป็นการให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารในการกำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ ก็มีได้บัญญัติวิธีการปฏิบัติที่ชัดเจน อีกทั้งเป็นกฎหมายที่ใช้สำหรับที่ราชพัสดุที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินธรรมดา แต่ปัญหาที่ประสบอยู่ในปัจจุบันส่วนใหญ่จะเป็นกรณีการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะที่มีการนำมาใช้งานเพื่อประโยชน์ของรัฐแล้วต่อมาเมื่อสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไป ที่ราชพัสดุ ดังกล่าว มิได้มีการใช้ประโยชน์อีกต่อไป ทำให้มีการขอคืนกรรมสิทธิ์ในที่ดินเพื่อเจ้าของที่ดินผู้ยกให้ หรือทายาทจะได้นำที่ดินนั้นไปใช้ประโยชน์ได้ ซึ่งการดำเนินการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะเป็นเพียงแต่ให้ปฏิบัติตามขนบธรรมเนียมที่ถือปฏิบัติสืบต่อกันมาเท่านั้น ทำให้เกิดปัญหาข้อร้องเรียนในเรื่องการขอคืนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ และการแลกเปลี่ยนที่ราชพัสดุ ทำให้การปฏิบัติงานเกิดความล่าช้าและอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ได้รับผลกระทบ และเป็นปัญหาที่สะสมมาเป็นเวลานาน สืบเนื่องมาจากผู้ปฏิบัติงานขาดความเข้าใจในข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และขั้นตอนการดำเนินการ

ผู้ศึกษาวิจัยจึงสังเกตเห็นว่า หากมีการบัญญัติวิธีการปฏิบัติในการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุให้เป็นหมวดหมู่แยกกระหว่างที่ราชพัสดุเฉพาะที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะกับที่ราชพัสดุที่เป็นทรัพย์สินธรรมดาก็จะเป็นประโยชน์ในทางปฏิบัติที่ดียิ่งขึ้น

จากประเด็นปัญหาดังกล่าว กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ราชพัสดุนั้น ยังมีข้อบกพร่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เกี่ยวกับการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ ที่ยังไม่มี ความชัดเจนและเหมาะสม ดังนั้น เพื่อให้การปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ผู้ศึกษาวิจัยจึงได้ทำการค้นคว้าหาแนวทาง และวิธีการในการแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุให้ดีขึ้นต่อไป อีกทั้งลดการเกิดข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ราชพัสดุอีกประการหนึ่งด้วย

## 2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 2.1 เพื่อศึกษาความหมาย ความเป็นมา และแนวคิดเกี่ยวกับที่ดินของรัฐและที่ราชพัสดุ
- 2.2 เพื่อศึกษาปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเอกชน โดยเฉพาะการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุและการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ
- 2.3 เพื่อศึกษาวิเคราะห์แนวทางแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ โดยเฉพาะการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ
- 2.4 เพื่อนำเสนอแนวทางแก้ไขปัญหากรณีที่เกี่ยวข้องกับเอกชน เช่น การโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินราชพัสดุ และปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ ให้เกิดประสิทธิภาพ และมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น

## 3. ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยเรื่องนี้มุ่งศึกษาเกี่ยวกับกฎหมายที่ราชพัสดุ โดยศึกษาถึงความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการปกครอง ดูแล รักษา ที่ดินของรัฐและที่ราชพัสดุ แล้วนำมาวิเคราะห์ข้อกฎหมายที่เป็นปัญหาในกรณีที่เกี่ยวข้องกับเอกชน โดยเฉพาะการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ และปัญหาในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ ตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 อันเป็นฐานอำนาจในการบริหารจัดการที่ราชพัสดุมานานกว่า 40 ปี ประมวลกฎหมายที่ดิน ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ รวมทั้งกฎกระทรวง ระเบียบ คำสั่ง ภายใต้การดำเนินการของกรมธนารักษ์ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อสามารถนำไปสู่การแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อไปในอนาคต

## 4. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

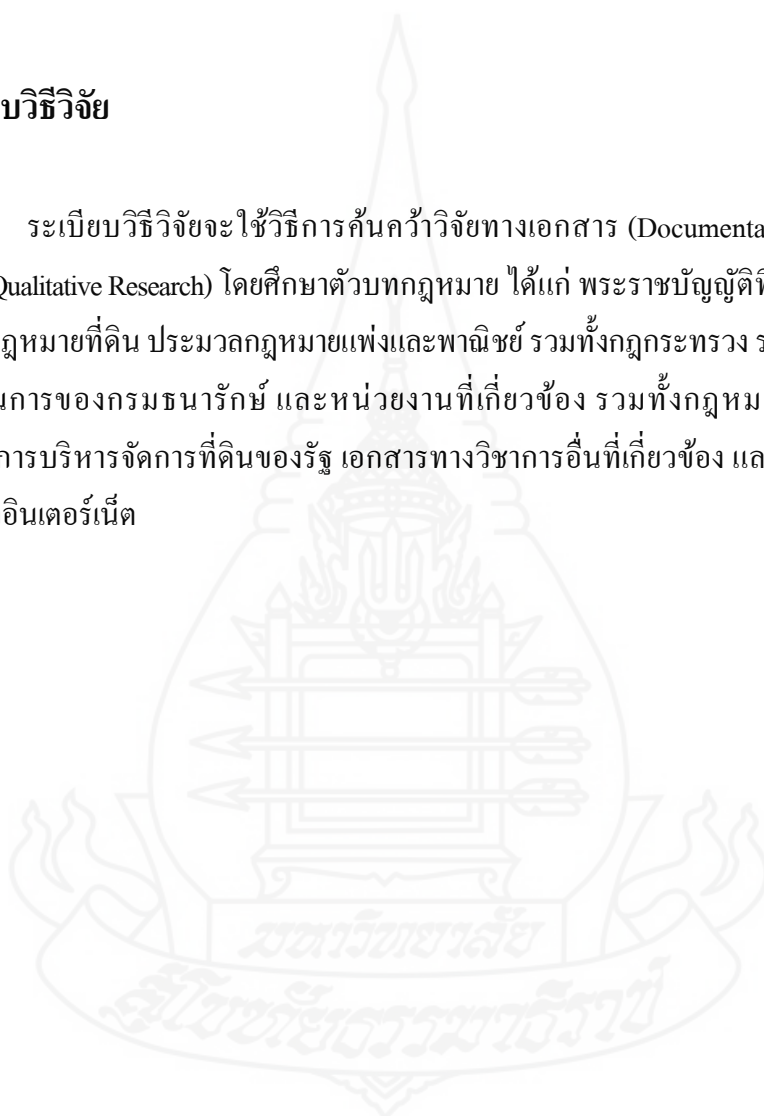
- 4.1 เพื่อทราบถึงศึกษาความหมาย ความเป็นมา และแนวคิดเกี่ยวกับที่ดินของรัฐ และที่ราชพัสดุ
- 4.2 เพื่อทราบถึงปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเอกชน โดยเฉพาะการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ และการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ

4.3 เพื่อนำข้อมูลที่ศึกษามาใช้เป็นแนวทางแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ โดยเฉพาะการ โอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ

4.4 เพื่อนำข้อมูลที่ศึกษามาใช้เป็นแนวทางแก้ไขปัญหาคriminalที่เกี่ยวข้องกับเอกชน เช่น การ โอนกรรมสิทธิ์ที่ดินราชพัสดุ และปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ ให้เกิด ประสิทธิภาพ และมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น

## 5. ระเบียบวิธีวิจัย

ระเบียบวิธีวิจัยจะใช้วิธีการค้นคว้าวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) ในเชิง คุณภาพ (Qualitative Research) โดยศึกษาตัวบทกฎหมาย ได้แก่ พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ประมวลกฎหมายที่ดิน ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ รวมทั้งกฎกระทรวง ระเบียบ คำสั่ง ภายใต้ การดำเนินการของกรมธนารักษ์ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งกฎหมายของต่างประเทศ ที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ เอกสารทางวิชาการอื่นที่เกี่ยวข้อง และข้อมูลจากเว็บไซต์ ต่าง ๆ จากอินเทอร์เน็ต



## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับที่ราชพัสดุและสิทธิในที่ดินของประชาชน

ที่ดินเป็นทรัพยากรทางธรรมชาติที่มีคุณค่ายิ่งต่อสิ่งมีชีวิตบนโลกทุกชนิด เป็นแหล่งกำเนิดอาหารอันเป็นปัจจัยสำคัญในการดำรงชีวิต จากเดิมที่ดินไร้ซึ่งคนจับจองก็วิวัฒนาการมาเป็นที่อยู่อาศัย เมื่อนุชย์ร่วมกันเป็นหมู่เหล่าการจับจองครอบครองที่ดิน จึงเกิดมีขึ้น จนยุคสมัยเริ่มเปลี่ยนแปลงไปจากที่ดินซึ่งไร้ราคา กลายมาเป็นทรัพย์สินที่มีค่า มีราคา มีการซื้อขายแลกเปลี่ยน และถือกรรมสิทธิ์จากการครอบครองโดยผู้นำของรัฐแต่เพียงผู้เดียวก็เปลี่ยนมาเป็นการครอบครองโดยปัจเจกบุคคล

ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น นับตั้งแต่ครั้งกรุงสุโขทัยที่ถือว่าพระมหากษัตริย์ทรงเป็นเจ้าของที่ดินทั่วทั้งราชอาณาจักร และมีการทำสงครามเพื่อขยายขอบเขตดินแดนออกไปก็เพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินและทรัพยากรต่างๆ เพิ่มมากขึ้น โดยที่ดินนั้นยังคงเป็นของพระมหากษัตริย์แต่เพียงผู้เดียว ราษฎรไม่สามารถมีกรรมสิทธิ์ใด ๆ ในที่ดินได้ นอกจากสิทธิในการทำมาหากินหรือสิทธิในการอยู่อาศัยเท่านั้น

จนกระทั่งในยุคหลังมีความเจริญก้าวหน้ามากขึ้น มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมายต่าง ๆ ให้ทัดเทียมกับนานอารยประเทศ กฎเกณฑ์ต่างๆ ที่มีอยู่แต่เดิมก็เปลี่ยนแปลงไป ราษฎรเริ่มมีสิทธิในที่ดินเพิ่มมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นสิทธิในการซื้อหรือขายที่ดินทำให้ราษฎรมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นของตน ได้มีการบัญญัติกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวกับที่ดิน เพื่อประโยชน์ในการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพ ต่อมาจึงได้มีการออกประมวลกฎหมายที่ดิน ในปีพุทธศักราช 2497

ปัจจุบันประเทศไทยมีพื้นที่ทั้งหมดประมาณ 513,115.020 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 198,953 ตารางไมล์ ซึ่งมีขนาดใกล้เคียงกับประเทศฝรั่งเศส หรือมลรัฐเท็กซัสของสหรัฐอเมริกา<sup>1</sup> ประเทศไทยมีการแบ่งลักษณะที่ดินตามการถือครองออกเป็น ดังนี้

1. ที่ดินของรัฐ ประมาณ 188.62 ล้านไร่ ประกอบด้วย ที่ราชพัสดุประมาณ 12.6 ล้านไร่ ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่พลเมืองใช้ร่วมกัน และที่รกร้างว่างเปล่าประมาณ 48.09 ล้านไร่ ที่ป่าไม้ประเภทป่าอนุรักษ์ 48.10 ล้านไร่ และที่ป่าไม้ประเภทป่าเศรษฐกิจประมาณ 80.18 ล้านไร่

---

<sup>1</sup> การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยกับประชาคมอาเซียน “ข้อมูลพื้นฐานของประเทศไทย”, กันยายน 9 มกราคม 2556, จาก <http://th.aectourismthai.com/tourismhub/932>

2. ที่ดินในความครอบครองของเอกชน ประมาณ 132.08 ล้านไร่ ซึ่งสภาพข้อเท็จจริงปรากฏว่า ปริมาณของที่ดินมีจำนวนจำกัด (เท่าเดิม) แต่จำนวนพลเมืองได้เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ และสิทธิครอบครองในที่ดิน โดยชอบด้วยกฎหมายของเอกชนในปัจจุบัน<sup>2</sup>

## 1. แนวคิดเกี่ยวกับที่ดินและที่ราชพัสดุ

### 1.1 ความหมายของที่ดิน และที่ราชพัสดุ

#### 1.1.1 ความหมายของที่ดินโดยทั่วไป

1) ความหมายตามพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554

ที่ดิน<sup>3</sup> ตามความหมายจากพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554

หมายถึง

(1) น. พื้นแผ่นดินหรือพื้นดิน

(2) (กณ) น. พื้นที่ดิน โดยทั่วไป และหมายความรวมถึงภูเขา ห้วย

หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย

2) ความหมายตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา

ในส่วนความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับความหมายของคำว่า “ที่ดิน”<sup>4</sup> “คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) มีความเห็นว่ามาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่บัญญัติให้ที่ดินหมายความรวมถึงพื้นที่ดินทั่วไป โดยให้ความความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วยนั้น คำว่า “ให้หมายความรวมถึง” มิได้หมายความว่าจำกัดแต่เฉพาะสิ่งที่บัญญัติดังกล่าว กำหนดให้หมายความรวมถึงลำน้ำ หรือทะเลสาบก็ทำให้เข้าใจได้ว่าพื้นที่ดินทั่วไปดังกล่าว จะอยู่บนบกหรืออยู่ใต้น้ำก็ได้ กรณีจึงถือได้ว่าพื้นผิวโลกอันเป็นที่ดินได้ทะเลที่ประเทศไทยมีอาณาจอบไทยเป็น “ที่ดิน” ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ทะเลรวมถึงที่ดินใต้ทะเลเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา 1304 (2) แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ และโดยที่หลักกฎหมายในเรื่องสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา 1305 แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง และ

<sup>2</sup> นิพัทธ พุกกะณะสุต, เอกสารวิจัยส่วนบุคคล, การบริหารจัดการพัฒนาที่ดินของรัฐ เพื่อสร้างความก้าวหน้า ความมั่นคง และความสมดุลในชาติ, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร พ.ศ. 2535-2536

<sup>3</sup> พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554

<sup>4</sup> วนิดา พรไพบูลย์, คำอธิบายกฎหมาย ที่ดินป่าไม้ เอกสารสิทธิในที่ดินและการตรวจพิสูจน์สิทธิในที่ดิน พร้อมคำพิพากษาศาลฎีกา และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2552



พาณิชย์ จึงต้องคงสภาพเดิมไว้ตามที่กฎหมายกำหนดจะนำไปใช้เพื่อการอื่นใดมิได้ เว้นแต่เป็นการใช้ชั่วคราว ที่ไม่ทำลายวัตถุประสงค์ของการจัดให้มีสาธารณสมบัติของแผ่นดินดังกล่าวขึ้น ดังนั้น การถมที่ดินในทะเลไม่ว่าจะกระทำขึ้นโดยพลการหรือโดยได้รับอนุญาตตามมาตรา 117 หรือมาตรา 119 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2535 จึงไม่มีผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพทางกฎหมายของทะเลที่ถูกถม การจะนำไปใช้ประโยชน์เพื่อการอื่นเป็นการถาวร หรือโอนไปยังบุคคลใดจึงกระทำมิได้ เว้นแต่จะมีการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันนั้นเสียก่อน

กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ได้เคยมีหนังสือตอบข้อหารือของสำนักบริหารจัดการในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ 19 เกี่ยวกับ คำว่า “ที่ดิน” ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ดังนี้

ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 4 (1) บัญญัติไว้ว่า “ที่ดิน” หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย

ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 1 บัญญัติไว้ว่า “ที่ดิน” หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย

คำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2537 ได้วินิจฉัยไว้ว่า พื้นที่ผิวดินอันเป็นที่ดินใต้ทะเลที่ประเทศไทยมีอำนาจอธิปไตยเป็น “ที่ดิน” ตามประมวลกฎหมายที่ดิน และเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมือง ใช้ประโยชน์ร่วมกัน ตามมาตรา 1304 (2) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

กรณีข้อหารือ ดังกล่าว เห็นว่า “ทะเล (รวมถึงที่ดินใต้ทะเล)” ที่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ เป็น “ที่ดิน” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ตามนัยคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ดังกล่าวข้างต้น

เมื่อกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ได้นำหนังสือที่ ทส 0905.2/17200 ลงวันที่ 20 กันยายน 2547 เรื่อง หารือปัญหาเกี่ยวกับด้านกฎหมายของคำว่า “ที่ดิน” ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาแจ้งเวียน หน่วยงานในสังกัดของกรมเพื่อประกอบ การพิจารณา และถือปฏิบัติ ในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการดำเนินคดีความผิดตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 แล้ว ได้มีปัญหาข้อกฎหมายเกิดขึ้นเนื่องจากสำนักงานอัยการจังหวัดพังงา ไม่เห็นด้วยกับการตีความ คำว่า “ที่ดิน” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 โดยอ้างคำวินิจฉัย

ของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เรื่องสภาพ ทางกฎหมายของ พื้นดินที่ได้ถมขึ้นจากทะเล เพื่อประกอบการพิจารณา และให้ผู้ที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติตาม สำนักงาน อัยการสูงสุดเห็นชอบด้วยกับความเห็นของสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีแพ่งเขต 8 ที่เห็นชอบกับ ความเห็นของอัยการจังหวัดพังงา ซึ่งเห็นว่าการตีความคำว่า “ที่ดิน” ตามมาตรา 4 (1) แห่ง พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ต้องสืบหาเจตนารมณ์ของการออกกฎหมายว่า วัตถุประสงค์เพื่อการใด โดยเห็นว่ากฎหมายฉบับนี้หาได้มีเจตนารมณ์ที่จะให้มีผลครอบคลุมไปถึง ทะเล และสัตว์ทะเลทั้งหลายด้วยหรือไม่ ดังจะเห็นได้จากคำจำกัดความคำว่า “ที่ดิน” แม้จะให้ หมายรวมถึงส่วนที่เป็นน้ำด้วย ได้แก่ ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ แต่จะเห็น ว่ามีพื้นน้ำเป็นส่วนน้อย มีพื้นดินเป็นส่วนใหญ่ที่จะต้องถูกควบคุมโดยกฎหมายฉบับดังกล่าว การที่ คำจำกัดความดังกล่าวมิได้ให้หมายความความถึงทะเลด้วย เพราะทะเลมีพื้นน้ำเป็นส่วนใหญ่ มีเกาะเป็นส่วนน้อย จึงบัญญัติให้พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ควบคุมเฉพาะเกาะในทะเล เท่านั้น แต่ไม่ให้ควบคุมพื้นน้ำในทะเล เพราะในส่วนของพื้นน้ำในทะเลมีกฎหมาย ใช้บังคับ โดยเฉพาะต่างหาก ได้แก่ พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 พระราชบัญญัติการเดินเรือ ในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 เป็นต้น การที่กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช อ้างความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) มาใช้อ้างอิงนั้น จึงเห็นว่าน่าจะคลาดเคลื่อนต่อเจตนาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่าง กฎหมาย) ที่ได้ตีความในประเด็นว่าที่ดินที่เกิดจากการถมทะเลเป็นที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน หรือไม่ และเป็นที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา 1304 (2) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ ซึ่งประเด็นดังกล่าวมุ่งเน้น สิทธิในที่ดิน แต่ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มุ่งเน้นที่จะควบคุมทรัพยากรป่าไม้ สัตว์ป่า และ พันธุ์พืชเป็นหลัก จึงไม่สามารถเอาคำจำกัดความในประมวลกฎหมายที่ดินมาใช้กับ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ได้ ดังนั้น พื้นน้ำในทะเลจึงไม่อยู่ในบังคับ ของพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช มีความเห็นว่า เนื่องจากกรณี ดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญ ซึ่งมีผลกระทบถึงการกำหนด อุทยานแห่งชาติทางทะเล และการปฏิบัติงานของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชในการ บริหารจัดการพื้นที่อุทยานแห่งชาติ รวมทั้งการดำเนินคดีในความผิดตามพระราชบัญญัติอุทยาน แห่งชาติ พ.ศ. 2504 ด้วย จึงได้หารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ดังนี้

1) คำว่า “ที่ดิน” ตามนิยามในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 หมายความว่ารวมถึงทะเล และที่ดินที่อยู่ใต้ทะเลภายใต้อำนาจอธิปไตยของประเทศไทย ด้วยหรือไม่ อย่างไร

2) พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ให้คงอยู่สภาพธรรมชาติเดิม เพื่อสงวนไว้ให้เป็นประโยชน์ แก่การศึกษาและรื่นรมย์ของประชาชนทั้งพื้นดินและทะเล รวมถึงที่ดินที่อยู่ใต้ทะเล ด้วยหรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 7) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้ว มีความเห็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่าเนื่องจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยให้ความเห็นเกี่ยวกับพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ไว้ในเรื่องเสร็จ ที่ 345/2524 โดยสรุปความว่า มาตรา 4 (1) แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ได้นิยามคำว่า “ที่ดิน” หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย ส่วนในประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 1 ก็ได้นิยามคำว่า “ที่ดิน” ไว้มีความหมายเช่นเดียวกัน ซึ่งจะเห็นได้ว่าความหมายดังกล่าวครอบคลุมรวมถึงพื้นดิน (พื้นที่ดินทั่วไป ภูเขา และเกาะ) และพื้นน้ำ (ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ) หรืออีกนัยหนึ่งคือ บริเวณทั้งหมดที่เป็นราชอาณาจักรของประเทศไทย ทั้งที่เป็นพื้นดินและน่านน้ำที่อยู่ภายใต้อธิปไตยของประเทศ (ซึ่งหมายถึงรวมถึง “ทะเลอาณาเขต” แต่ไม่ใช่ “ทะเลหลวง”) ประกอบกับคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้เคยให้ความเห็นในเรื่องเสร็จที่ 141/2537 สรุปความได้ว่า มาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน บัญญัติว่า “ที่ดิน” หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย ซึ่งคำว่า “ให้หมายความรวมถึง” นั้น มิได้หมายความว่า จะจำกัดแต่เฉพาะสิ่งที่กล่าวถึง “พื้นที่ดินทั่วไป” เท่านั้น หากแต่ให้หมายความรวมถึงพื้นดินทั่วไปซึ่งอาจอยู่บนบกหรืออยู่ใต้น้ำก็ได้ และจากเหตุผลดังกล่าวพื้นดินใต้ทะเลที่ประเทศไทยมีอำนาจอธิปไตย จึงเป็น “ที่ดิน” ตามประมวลกฎหมายที่ดินด้วย และโดยที่นิยาม ดังกล่าวได้กำหนดไว้เช่นเดียวกับนิยามคำว่า “ที่ดิน” ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 เมื่อไม่ปรากฏว่ามีเจตนารมณ์ให้ที่ดินตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มีความหมายอื่นใดเป็นพิเศษ จึงสมควรตีความคำว่า “ที่ดิน” ไปในแนวทางเดียวกัน ดังนั้น นิยามคำว่า “ที่ดิน” ตามที่กำหนดในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 จึงหมายความรวมถึงทะเล และพื้นดิน ที่อยู่ใต้ทะเลภายใต้อธิปไตยของประเทศไทย

ประเด็นที่สอง เห็นว่า เมื่อนิยามคำว่า “ที่ดิน” หมายถึง บริเวณพื้นที่ดินทั้งหมดที่เป็นราชอาณาจักรของประเทศไทย ทั้งที่เป็นพื้นดินและทะเล รวมถึงพื้นที่ดินที่อยู่ใต้ทะเลภายใต้อธิปไตยของประเทศไทย ประกอบกับร่างพระราชบัญญัติธรรมนูญมหาชนแห่งชาติ พ.ศ. .... (พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504) ในเรื่องเสร็จ ที่ 69/2503 มีเจตนารมณ์ที่จะคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้อยู่ในสภาพของธรรมชาติเดิม มิให้ถูกบุกรุกหรือทำลายไป เพราะการกระทำของบุคคล ทั้งนี้ เพื่อสงวนธรรมชาติเหล่านั้นเพื่อประโยชน์ต่อไปในวันข้างหน้า ดังนั้น พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 จึงมีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งที่อยู่บนพื้นดิน และทะเล รวมถึงพื้นที่ดินที่อยู่ใต้ทะเลภายใต้อธิปไตยของประเทศไทยให้อยู่ในสภาพเดิมของธรรมชาติ เพื่อสงวนไว้ให้เป็นประโยชน์แก่การศึกษา และรื่นรมย์ของประชาชน ทั้งพื้นดิน และในทะเล”

### 3) ความหมายตามประมวลกฎหมายที่ดิน

ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ได้ให้ความหมายของคำว่า “ที่ดิน” หมายความว่า พื้นที่ดินทั่ว ๆ ไป และหมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเล เป็นต้น

### 4) ความหมายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สำหรับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น ไม่ปรากฏเกี่ยวกับความหมายของที่ดินว่าอย่างไร เพียงแต่กำหนดความหมายของสังหาริมทรัพย์เอาไว้ว่า หมายความว่า รวมถึงที่ดิน และทรัพย์ที่ติดกับที่ดินเท่านั้น

## 1.1.2 ความหมายของที่ดินของรัฐ

### 1) ความหมายของที่ดินของรัฐตามกฎหมายที่ดิน

กฎหมายที่ดินนับเป็นกฎหมายพิเศษที่บัญญัติให้ความคุ้มครอง ยกเว้นประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ประมวลกฎหมายที่ดินก็มีได้ให้จำกัดความคำว่า “ที่ดินของรัฐ” ว่ามีลักษณะหรือหมายความเช่นไร กล่าวแต่เพียงความเกี่ยวข้องสัมพันธ์ในเรื่องของกรรมสิทธิ์ สิทธิครอบครอง หรืออำนาจในการจัดหาประโยชน์ในที่ดินของรัฐไว้ในมาตราต่าง ๆ ดังนี้<sup>5</sup>

มาตรา 2 ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดให้ถือว่าเป็นของรัฐ

<sup>5</sup> ประมวลกฎหมายที่ดิน, มาตรา 2, 8 ทวิ และ 9 - 12

มาตรา 8 ทวิ ที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง หรือที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันซึ่งได้ถอนสภาพตาม มาตรา 8 (1) แล้ว รัฐมนตรีมีอำนาจที่จะจัดขึ้นทะเบียนเพื่อให้ทบวงการเมืองใช้ประโยชน์ในราชการได้ตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ก่อนที่จะจัดขึ้นทะเบียนตามวรรคหนึ่ง ให้มีการรังวัดทำแผนที่ และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดท้องที่ประกาศการจัดขึ้นทะเบียนให้ราษฎรทราบมีกำหนดสามสิบวัน ประกาศให้ปิดในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดิน ที่ว่าการอำเภอหรือที่ว่าการกิ่งอำเภอ ที่ทำการกำนัน และในบริเวณที่ดินนั้น

มาตรา 9 ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่และการป่าไม้ที่ดินของรัฐนั้น ถ้ามิได้มีสิทธิครอบครอง หรือมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว ห้ามมิให้บุคคลใด

- (1) เข้าไปยึดถือ ครอบครอง รวมตลอดถึงการก่อสร้างหรือเผาป่า
- (2) ทำด้วยประการใด ให้เป็นการทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดินที่ หิน ที่กรวด หรือที่ทราย ในบริเวณที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามในราชกิจจานุเบกษา หรือ
- (3) ทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันเป็นอันตรายแก่ทรัพยากรในที่ดิน

มาตรา 10 ที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง และมีใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินอันราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันนั้น ให้อธิบดีมีอำนาจจัดหา ผลประโยชน์ ในการจัดหา ผลประโยชน์ ให้รวมถึงจัดทำให้ที่ดินใช้ประโยชน์ได้ ซื่อขาย แลกเปลี่ยน ให้เช่า และ ให้เช่าซื้อ

หลักเกณฑ์ และวิธีการจัดหาผลประโยชน์ ให้กำหนดโดยกฎกระทรวง แต่สำหรับการขาย การแลกเปลี่ยน และการให้เช่าซื้อที่ดินต้อง ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรี

การดำเนินการจัดหาผลประโยชน์ตามความในมาตรานี้ ให้คำนึงถึงการ ที่จะสงวนที่ดินไว้ให้อนุชนรุ่นหลังด้วย

มาตรา 11 การจัดหาผลประโยชน์ซึ่งที่ดินของรัฐตามนัยดังกล่าวมาใน มาตรา ก่อนนี้ รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้จัดหาผลประโยชน์สำหรับรัฐ หรือ บำรุงท้องถิ่นก็ได้ ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา 12 ที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง รัฐมนตรี มีอำนาจให้สัมปทานให้ หรือให้ใช้ในระยะเวลาอันจำกัด ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ และวิธีการ ที่กำหนดในกฎกระทรวง

บทบัญญัติในมาตรานี้ไม่กระทบกระเทือนถึงกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่และการป่าไม้

2) ความหมายตามประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์

ที่ดินของรัฐแบ่งออกได้ 2 ประเภท คือ

(1) สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น แผ่นดินถือเป็นผู้ทรงสิทธิ และทรัพย์สินนั้นต้องใช้เพื่อประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน แบ่งออกได้เป็น 3 ประการ คือ

ก. ทรัพย์สินของแผ่นดินซึ่งยังไม่ได้นำมาใช้ประโยชน์ อาทิเช่น ที่ดินรกร้างว่างเปล่า

ข. ทรัพย์สินของแผ่นดินที่พลเมืองทุกคนมีสิทธิใช้

ค. ทรัพย์สินของแผ่นดินที่รัฐใช้เฉพาะกิจการที่มีกลุ่มบุคคลใช้แทนพลเมือง เช่น ค่ายทหาร สถานที่ราชการ เป็นต้น

สาธารณสมบัติของแผ่นดิน คือทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304<sup>6</sup> บัญญัติว่า “สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน

(2) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(3) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อม และโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์”

ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน อาจเกิดขึ้นได้ในกรณีดังต่อไปนี้<sup>7</sup>

1. เกิดขึ้นโดยผลของกฎหมาย

ก่อนปี พ.ศ. 2478 ยังไม่มีกฎหมายกำหนดขึ้นตอนการขึ้นทะเบียนเป็นที่สาธารณประโยชน์ อาจเป็นการสงวนหวงห้ามโดยพระบรมราชโองการผู้ว่าการมณฑล สมุหเทศาภิบาล กรรมการอำเภอ หรือกำนัน เป็นต้น

<sup>6</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, มาตรา 1304

<sup>7</sup> อนันต์ อภิขัยนันท์, “การแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์ ประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน”, เปิดเพิ่มเรื่องร้องเรียน วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน, 6(2), (กรกฎาคม-ธันวาคม 2556): หน้า 149-158

ช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2478 ถึง 2479 ในช่วงนี้ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2478 โดยกำหนดขั้นตอนการขึ้นทะเบียนเป็นที่สาธารณประโยชน์ให้ต้องออกเป็นพระราชกฤษฎีกา

หลังปี พ.ศ. 2497 จนถึงปัจจุบัน ประมวลกฎหมายที่ดินกำหนดให้ การสงวนหวงห้ามจะต้องดำเนินการตามประมวลกฎหมายที่ดิน โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติก่อน

2. เกิดขึ้นโดยสภาพธรรมชาติ เช่น แม่น้ำ คลอง ห้วย หนอง บึง ซึ่งประชาชนสามารถใช้ประโยชน์ร่วมกันได้

3. เกิดขึ้นโดยการเข้าร่วมกันของราษฎร เช่น เดิมเป็นที่รกร้างว่างเปล่า ต่อมา ราษฎรนำวัว ควาย เข้าไปเลี้ยงจนกลายเป็นที่สาธารณประโยชน์

4. เกิดขึ้นโดยการอุทิศ ซึ่งมี 2 กรณี คือ

4.1 การอุทิศโดยตรง เช่น เจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินทำหนังสือหรือ จดทะเบียนในโฉนดยกให้เป็นที่สาธารณประโยชน์

4.2 การอุทิศโดยปริยาย เช่น เจ้าของที่ดินยินยอมให้ประชาชนทั่วไปเดินผ่าน โดยไม่มีการโต้แย้งกรรมสิทธิ์เป็นเวลานานก็เป็นการอุทิศที่ดินให้เป็นที่สาธารณประโยชน์โดยปริยายแล้ว”

ในการพิจารณาว่าที่ดินแปลงใดเป็นที่สาธารณประโยชน์ หรือไม่นั้น จะต้องใช้ออกสารทางราชการมาประกอบการพิจารณา เช่น ระวังแผนที่ ภาพถ่ายทางอากาศ ทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) เป็นต้น

ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นต้องมีลักษณะ ดังต่อไปนี้

1. จะโอนให้แก่กันได้ ยกเว้นแต่มีกฎหมายเฉพาะอนุญาตให้โอนได้
2. ไม่สามารถยกเรื่องของอายุความขึ้นต่อสู้กับแผ่นดินได้
3. ผู้ใดจะเข้ายึดถือเพื่อใช้ประโยชน์ของตนเองมิได้ เว้นแต่จะได้รับ

อนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตาม มาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

(2) ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาจะเป็นอสังหาริมทรัพย์ หรือสังหาริมทรัพย์ก็ได้ ที่แผ่นดินใช้ประโยชน์ในฐานะเช่นเดียวกับเอกชน แต่ไม่ได้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้ใช้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น ไร่ ตู เก้าอี้ ที่ราชพัสดุที่อยู่ในกรรมสิทธิ์ของกระทรวงการคลัง แต่ใช้ประโยชน์เป็นบ้านพักข้าราชการ ซึ่งมีลักษณะเป็นทรัพย์สินเอกชนทุกประการ

ดังเช่นตัวอย่าง คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 827/2492 ที่ดินที่กระทรวงการคลัง รับ โอนจากเอกชนมาขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุแล้วนำมาให้เอกชนเช่า นั้น ย่อมเป็นทรัพย์สิน ของแผ่นดิน

นอกจากนี้แล้วยังมีที่ดินของรัฐอีกประเภท คือ ที่วัดและที่ซึ่งขึ้นต่อวัด ตามความในมาตรา 33<sup>8</sup> แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 บัญญัติว่า “ที่วัดและที่ซึ่งขึ้นต่อวัด มีดังนี้

- (1) ที่วัด คือ ที่ซึ่งตั้งวัดตลอดจนเขตของวัดนั้น
- (2) ที่ธรณีสงฆ์ คือ ที่ซึ่งเป็นสมบัติของวัด
- (3) ที่กัลปนา คือ ที่ซึ่งมีผู้อุทิศแต่ผลประโยชน์ให้วัดหรือพระศาสนา

“มีที่ดินอีกประเภทที่มีได้เป็นของวัดใดวัดหนึ่ง แต่เป็นทรัพย์สิน ของพระศาสนา เรียกว่า ที่ศาสนสมบัติกลาง โดยที่ที่วัด ที่ธรณีสงฆ์ และที่ศาสนสมบัติกลางสามารถ ทำการ โอนกรรมสิทธิ์ได้ ตามความในมาตรา 34<sup>9</sup> แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505“ การโอนกรรมสิทธิ์ที่วัด ที่ธรณีสงฆ์ หรือที่ศาสนสมบัติกลาง ให้กระทำได้ก็แต่ โดยพระราชบัญญัติ เว้นแต่เป็นกรณี ตามวรรคสอง

การโอนกรรมสิทธิ์ที่วัด ที่ธรณีสงฆ์ หรือที่ศาสนสมบัติกลาง ให้แก่ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ เมื่อมหาเถรสมาคมไม่ขัดข้อง และได้รับค่า ชาติกรรมจากส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานนั้นแล้ว ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

ห้ามมิให้บุคคลโดยกายอายุความขึ้นต่อผู้กับวัดหรือสำนักงาน พระพุทธศาสนาแห่งชาติ แล้วแต่กรณี ในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นที่วัด ที่ธรณีสงฆ์ หรือที่ศาสนสมบัติ กลาง”

ที่ศาสนสมบัติตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 มาตรา 40<sup>10</sup> แบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท

1. ศาสนสมบัติกลาง ได้แก่ทรัพย์สินของพระศาสนา มิใช่ของวัดใด วัดหนึ่ง

2. ศาสนสมบัติของวัด ได้แก่ทรัพย์สินของวัดใดวัดหนึ่ง

<sup>8</sup> พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505, มาตรา 33

<sup>9</sup> พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505, มาตรา 34

<sup>10</sup> พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505, มาตรา 40



ดังนั้น ศาสนสมบัติจึงถือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทหนึ่ง แต่ที่วัดที่จะนับเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นมีเพียง 2 ประเภท คือ ที่วัด และที่ธรณีสงฆ์ ส่วนที่กัลปนาอันไม่ถือเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน เนื่องจากการให้เฉพาะผลประโยชน์ที่ได้จากที่ดินของเอกชนผู้เป็นเจ้าของที่ดินแก่วัดหรือพระศาสนาเท่านั้น กรรมสิทธิ์ในที่ดินยังเป็นของเอกชนอยู่

จากบทบัญญัติในมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505 เห็นได้ว่า ที่วัด ที่ธรณีสงฆ์ หรือที่ศาสนสมบัติกลาง สามารถกระทำการโอนกรรมสิทธิ์ได้ 2 ลักษณะ คือ

1. การโอนกรรมสิทธิ์ที่วัด ที่ธรณีสงฆ์ หรือที่ศาสนสมบัติกลางอื่น ๆ ให้กระทำได้โดยการออกพระราชบัญญัติ

ดังตัวอย่างคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 9543/2551 โจทก์ที่ 2 ซึ่งที่ดินพิพาทจากผู้อื่นแล้วยกให้วัด โจทก์ที่ 1 ขณะที่โจทก์ที่ 1 ยังไม่เป็นนิติบุคคล ต่อมาเมื่อโจทก์ที่ 1 ได้รับการประกาศตั้งเป็นวัดเมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม 2513 โดยมีโจทก์ที่ 2 ซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้เป็นเจ้าอาวาส โจทก์ที่ 2 ก็ได้แสดงเจตนายืนยันว่าได้มีการยกที่ดินพิพาทให้แก่โจทก์ที่ 1 ตลอดมา โดยมีการทำบันทึกถ้อยคำไว้ว่า โจทก์ที่ 1 มีความประสงค์ขอรับโอนที่ดินพิพาทจากโจทก์ที่ 2 นับแต่ วันที่ 13 กรกฎาคม 2513 ถือได้ว่ามีเจตนาอุทิศที่ดินพิพาทเพื่อใช้เป็นที่สร้างวัดที่ดินพิพาทย่อมตกเป็นของแผ่นดินสำหรับใช้เป็นที่สำหรับสร้างวัด โจทก์ที่ 1 ตามเจตนาของผู้อุทิศทันที โดยไม่จำเป็นต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนการยกให้ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ มาตรา 525 เมื่อสร้างวัด โจทก์ที่ 1 เสร็จเรียบร้อย กระทรวงศึกษาธิการและมหาเถรสมาคมเห็นชอบให้ตั้งวัด โจทก์ที่ 1 และได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วเมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2513 ที่ดินพิพาทจึงเป็นกรรมสิทธิ์ของโจทก์ที่ 1 โดยสมบูรณ์ตั้งแต่บัดนั้น เมื่อที่ดินพิพาทตกเป็นของโจทก์ที่ 1 แล้วตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.2505 มาตรา 34 จะโอนกรรมสิทธิ์ได้ก็แต่โดยพระราชบัญญัติเท่านั้น การที่โจทก์ที่ 2 มอบอำนาจให้จำเลยไปรับโอนที่ดินพิพาทมาเป็นของจำเลย จำเลยก็ไม่มีสิทธิรับโอนที่ดินพิพาทซึ่งเป็นของโจทก์ที่ 1 มาเป็นกรรมสิทธิ์ของตนซึ่งมีผลทำให้การโอนที่ดินพิพาทจากจำเลยไปยังจำเลยร่วมที่ 1 ไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วย

2. การโอนกรรมสิทธิ์ที่วัด ที่ธรณีสงฆ์ หรือที่ศาสนสมบัติกลางให้แก่ส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจ เมื่อมหาเถรสมาคมไม่ขัดข้องและได้จ่ายค่าพาติกรรมแล้ว ให้กระทำได้โดยพระราชกฤษฎีกา

ตัวอย่างเช่น การตราพระราชกฤษฎีกาโอนที่วัดและที่ธรณีสงฆ์ วัดโพธาราม ตำบลจระเข้สามพัน อำเภออุทุมพร จังหวัดสุพรรณบุรี ให้แก่กรมชลประทาน พ.ศ. 2558

สืบเนื่องจากกรมชลประทานทำการก่อสร้างคลองระบายน้ำสายใหญ่จะเข้สามพัน เพื่อใช้ประโยชน์ในการชลประทานตามโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาสองพี่น้อง ที่ตำบลจะเข้สามพัน อำเภออุทุมพรพิสัย จังหวัดสุพรรณบุรี แต่แนวคลองระบายน้ำถูกที่วัด และที่ธรณีสงฆ์ของวัดโพธาราม จำนวน 3 แปลง ซึ่งกรมชลประทาน ได้ติดต่อกับสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ เพื่อขอโอนที่วัด และที่ธรณีสงฆ์ และสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาตินำเสนอเรื่องต่อมหาเถรสมาคมพิจารณาแล้ว ไม่ขัดข้อง และวัดโพธาราม ได้รับค่าผาติกรรมจากกรมชลประทานเรียบร้อยแล้ว จึงจำเป็นต้องตราพระราชกฤษฎีกานี้

### 3) ความหมายของที่สาธารณะและที่สาธารณะประโยชน์<sup>11</sup>

นอกจากใช้คำว่าสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว ยังมีที่ดินของรัฐที่เรียกว่าที่สาธารณะและที่สาธารณะประโยชน์ ก็ถือว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทั้งสิ้น

“พระราชบัญญัติปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไว้ตามมาตรา 114 ถึงมาตรา 123 เป็นหน้าที่ของกรรมการอำเภอ ที่จะดูแล้วย หนอง คลอง ลำน้ำต่างๆ เป็นของรัฐบาล ปกปักษ์รักษา โดยมี กรรมการอำเภอทำหน้าที่ดูแลแทน ตรวจตรา ซ่อมแซม แก้ไขข้อขัดข้อง รวมทั้งป่าไม้ที่รัฐบาลหวงห้าม และมาตรา 122 ได้ให้ความหมายของที่สาธารณะประโยชน์ว่า “ที่อันเป็นสาธารณประโยชน์ คือ ที่เลี้ยงปลุกสัตว์ที่จัดไว้สำหรับราษฎรไปรวมเลี้ยงด้วยกัน เป็นต้น ตลอดจนถนนหนทาง และที่อย่างอื่น ซึ่งเป็นของกลางให้ราษฎรไปใช้ด้วยกัน เป็นหน้าที่ของกรรมการอำเภอจะต้องคอยตรวจตรารักษาอย่าให้ผู้ใดเอากันเอาไปเป็นอาณาประโยชน์แต่เฉพาะตัว”

ส่วนพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 เกี่ยวกับที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน มาตรา 16 บัญญัติว่า “ที่สาธารณะประโยชน์ คือ ที่จับสัตว์น้ำซึ่งบุคคลมีสิทธิทำการประมง และเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ

บุคคลใดซึ่งทำการประมงหรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในที่สาธารณะประโยชน์ ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

ที่สาธารณะประโยชน์หรือที่สาธารณะ แม้จะมีขึ้นก่อนหรือหลังระเบียบที่ราชพัสดุฯ พ.ศ. 2485 ก็ถือเป็นที่ดินของรัฐทั้งสิ้น และแม้จะมีขึ้นก่อนประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 4 ประกาศใช้ก็ถือว่าเป็นที่ดินของหลวงที่อยู่ในความควบคุมดูแลโดยพระบรมราชโองการเฉพาะกรณีนอกเหนือจากพระบรมราชโองการ (ราชการที่ 6) ที่ 65/507”

<sup>11</sup> จุฑามาศ นิสารัตน์, ที่ราชพัสดุ, วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตรมหาบัณฑิตธรรมศาสตร์, 2524, หน้า 57

ง. ความหมายของที่ดินของรัฐตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน เพื่อ  
เกษตรกรรม พ.ศ. 2518<sup>12</sup>

“ที่ดินของรัฐ” ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม  
พ.ศ. 2518 มาตรา 4 วรรคสาม บัญญัติว่า “ที่ดินของรัฐ หมายถึง บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็น  
ทรัพย์สิน ของแผ่นดินหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และ  
ที่ดินในเขต ป่าสงวนแห่งชาติ ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้อนุมัติให้บุคคล  
เข้าอยู่อาศัย หรือทำประโยชน์ตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ”

จ. ความหมายของที่ดินของรัฐตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่า  
ด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545<sup>13</sup>

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุก  
ที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2535 ข้อ 3 ให้ความหมายของ “ที่ดินของรัฐ” ว่าหมายถึง ที่ป่าสงวนแห่งชาติ  
ที่สงวนหวงห้ามของรัฐทุกประเภทที่สาธารณประโยชน์ ที่ราชพัสดุ และที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติ  
ของแผ่นดินทุกประเภท

ต่อมาคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบตามที่ประธานกรรมการแก้ไข  
ปัญหาการ บุกรุกที่ดินของรัฐเสนอร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการ  
บุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. .... ได้กำหนดให้ยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหา  
การบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2535 โดยเพิ่มเติมคำนิยาม "หน่วยงานของรัฐ" ปรับปรุงนิยามของคำว่า  
"ที่ดินของรัฐ" รวมทั้งปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ  
ให้สอดคล้องกับภารกิจและอำนาจหน้าที่ในปัจจุบัน

จนได้มีการประกาศใช้ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการ  
แก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545 ขึ้น และมีการปรับปรุงคำนิยามคำว่า “ที่ดินของรัฐ”  
ไว้ใน ข้อ 4 ว่า “ที่ดินของรัฐ” หมายความว่า ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทุกประเภท  
เช่น ที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่สงวนหวงห้ามของรัฐ ที่สาธารณประโยชน์ และที่ราชพัสดุ เป็นต้น

จากการศึกษาถึงความหมาย และคำนิยามของคำว่า “ที่ดินของรัฐ” นั้น  
ใจความหลักแล้ว จึงหมายถึง บรรดาที่ดิน หรืออสังหาริมทรัพย์ทั้งหลาย ที่อยู่ภายใต้ความครอบครองดูแล  
ของรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐ ซึ่งไม่มีเอกชน หรือบุคคลหนึ่งบุคคลใดเป็นผู้ครอบครอง และเข้าทำ  
ประโยชน์ หรืออ้างการครอบครองเพื่อต่อผู้เรื่องกรรมสิทธิ์ในที่ดินกับรัฐได้

<sup>12</sup> พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518, มาตรา 4 วรรคสาม

<sup>13</sup> ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545, ข้อ 4

### 1.1.3 ความหมายของที่ราชพัสดุ

จากที่ได้ศึกษาความหมายและคำนิยามที่ดิน และที่ดินของรัฐแต่ละประเภทแล้ว ทำให้ทราบถึงที่ดินของรัฐในลักษณะต่าง ๆ ที่ราชพัสดุก็เป็นที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทหนึ่ง ที่รัฐสงวนหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ทางราชการ โดยเฉพาะที่น่าสนใจศึกษาค้นด้วยเช่นกัน

#### 1) ความหมายของที่ราชพัสดุตามระเบียบการปกครองและจัดประโยชน์ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุ พ.ศ. 2485

พระราชบัญญัติกรมราชพัสดุ ร.ศ. 109 มีได้กล่าวถึงความหมายของที่ราชพัสดุไว้แต่อย่างใด บัญญัติไว้แต่เพียงวิธีการจัดการที่ดินของหลวงไว้ในมาตรา 9 ซึ่งต่อมาระเบียบที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2477 หมวด 1 ข้อ 7 ได้กำหนดว่า “ที่ดินที่ใช้ในราชการโดยตรง เช่น ที่ตั้งสถานที่ราชการต่างๆ หรือปลูกสร้างที่พักข้าราชการต่างๆ เป็นที่ราชพัสดุ” ดังนั้น ที่ดินที่ปลูกบ้านพักข้าราชการจึงถือเป็นที่ดินที่ใช้ในราชการโดยตรงด้วย

ซึ่งในขณะนั้นก็ยังมีประกาศให้ใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. 2475 แล้ว แต่ยังไม่มีการตีความความหมายของที่ราชพัสดุ และที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินแต่ประการใด ดังนั้น ระเบียบที่ราชพัสดุฯ ที่ใช้ใน พ.ศ. 2477 จึงตีความได้จำกัดเฉพาะที่ดินที่ใช้เฉพาะในราชการและที่ดินที่กระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ สงวนไว้ใช้ในราชการแล้วเท่านั้น ส่วนที่ดินที่สงวนไว้เพื่อสาธารณประโยชน์ประเภทอื่นไม่นับเป็นที่ราชพัสดุ

ต่อมาได้มีการออกระเบียบการปกครองที่ราชพัสดุและจัดประโยชน์ที่ดินและ สิ่งปลูกสร้างราชพัสดุ พ.ศ. 2485 มีการนำเอาประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 1 และบรรพ 4 มาใช้แล้ว แต่มิได้มีการอธิบายหรือตีความความหมายของที่ราชพัสดุให้ชัดเจน แต่ประการใด มีเพียงแต่ให้ความหมายไว้ ดังนี้<sup>14</sup>

“ข้อ 3 ตามระเบียบการนี้ คำว่า “ที่ดินราชพัสดุ” หมายความว่า

1. ที่ดินซึ่งรัฐปกครองใช้ราชการอยู่ หรือสงวนไว้ใช้ในราชการภายใน และรัฐบาลได้เข้าปกครองและจัดประโยชน์แล้ว นอกจากที่ดินในความปกครองกรมรถไฟทางหลวง ในความปกครองกรมโยธาเทศบาลและทรัพย์สินของจังหวัดตามมติของคณะรัฐมนตรี
2. ที่สาธารณประโยชน์เลิกใช้ เช่น คู คลอง ถนน ทางหลวงต่างๆ ซึ่งมีใช้เพื่อการสาธารณประโยชน์แล้ว”

<sup>14</sup> วิโรจน์ เลาหะพันธุ์, กฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ, กรุงเทพมหานคร: กรุงเทพมหานครการพิมพ์, 2526, หน้า 591

ดังนั้น ที่ดินที่เป็นของรัฐบาลที่ใช้ในราชการ ที่สงวนไว้ใช้ในราชการ และได้เข้าครอบครองแล้ว และได้ปกครองจัดประโยชน์แล้ว จึงเป็นที่ดินราชพัสดุตามความหมายของระเบียบ ที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2485

แต่ก็ยังมีปัญหาว่า ที่ดินที่เป็นของรัฐบาลที่ใช้ในราชการ และที่ดินที่สงวนไว้ใช้ในราชการ และได้เข้าครอบครองแล้วนั้น มีความหมายเพียงใด จึงจำเป็นต้องนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1304 มาใช้ในการอธิบายความหมาย ดังนั้น ที่ดินที่ใช้ในราชการ หรือสงวนไว้ใช้ในราชการ จึงถือเป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (3)

2) ความหมายของที่ราชพัสดุตามพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน

คำว่า “ที่ราชพัสดุ” ตามพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 ได้ให้ความหมายของคำศัพท์แต่ละคำไว้ว่า

“ที่” หมายถึง แหล่ง ถิ่น สถานที่

“ราช” หมายถึง พระเจ้าแผ่นดิน

“พัสดุ” หมายถึง สิ่งของ ที่ดิน บ้านเรือน

เมื่อรวมกันแล้วจึงหมายความว่า “ที่ราชพัสดุ หมายถึง ที่ดิน บ้านเรือน หรือสถานที่ของพระเจ้าแผ่นดิน

ส่วนคำว่า “ที่ราชพัสดุ”<sup>15</sup> ตามพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ได้ให้ความหมายไว้ว่า “ที่ราชพัสดุ” หมายถึง อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด แต่ไม่รวมถึงอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจ และขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสาธารณสมบัติของแผ่นดินบางชนิด

3) ความหมายของที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518<sup>16</sup>

พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 มาตรา 4 ได้ให้ความหมาย คำว่า “ที่ราชพัสดุ” หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดิน โดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

<sup>15</sup> พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554

<sup>16</sup> พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518, มาตรา 4

(2) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคล และขององค์การปกครองท้องถิ่น ไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

จากความหมายดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า “ที่ราชพัสดุ” นั้นสาระสำคัญ เกิดจากการใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินเพื่อเอื้อประโยชน์ในทางราชการ หรือเพื่อประโยชน์ของแผ่นดินเป็นหลัก ซึ่งหน่วยงานผู้ครอบครองไม่จำเป็นต้องมีการใช้งานที่ดินลักษณะนี้ตลอดเวลา เพียงแค่ เคยใช้หรือได้ใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์ของราชการก็นับได้ว่าเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว

## 1.2 ความเป็นมาของที่ราชพัสดุ

เมื่อครั้งที่ประเทศไทยยังคงปกครองด้วยระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น ที่ดินทั้งหมดในราชอาณาจักรไทยเป็นของพระมหากษัตริย์แต่เพียงพระองค์เดียว ซึ่งพระองค์จะพระราชทานให้แก่ใครหรือจะริบเสียเมื่อใดก็ย่อมได้ ดังนั้น ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ จึงยังไม่มีกรจำแนกประเภทของที่ดินว่าที่ดินลักษณะใดเป็นที่สาธารณประโยชน์หรือที่ดินใดเป็นที่ของหลวง

ต่อมาเมื่อยุคสมัยเปลี่ยนแปลงไป พระมหากษัตริย์ทรงยินยอมที่จะให้ราษฎรมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินมากขึ้น จึงเริ่มมีการแยกประเภทและลักษณะของที่ดินขึ้น โดยในสมัยนั้นแบ่งที่ดินออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

- 1) ที่ดินของรัฐ
- 2) ที่ดินที่ราษฎรมีกรรมสิทธิ์

จนกระทั่งมีการตราพระราชบัญญัติกรมราชพัสดุ ร.ศ. 109 ขึ้น โดยกรมการราชพัสดุเป็นผู้รับผิดชอบ ทำหน้าที่ในการดูแลรักษาทรัพย์สินที่มีไว้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ในทางราชการ และจัดเก็บค่าเช่า เพื่อนำเงินเข้าท้องพระคลัง ซึ่งการดำเนินการของกรมราชพัสดุนี้อยู่ภายใต้อำนาจของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ

ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) ได้มีการปรับปรุงการปกครองแผ่นดินทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ของกระทรวงต่างๆ ให้มีความชัดเจนขึ้น และได้มีการตราพระราชกำหนดหน้าที่ราชการในกระทรวง พระคลังมหาสมบัติ ร.ศ. 109 เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม ร.ศ. 109 (พ.ศ. 2433) ขึ้น

เพื่อกำหนดหน้าที่ และอำนาจของหน่วยงานระดับกรมต่าง ๆ ที่ขึ้นกับกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ โดยมาตรา 1 กำหนดหน้าที่และแบ่งแยกกรมต่าง ๆ ของกระทรวงพระคลังฯ ดังนี้<sup>17</sup>

“กระทรวงพระคลังมหาสมบัติมีหน้าที่สำหรับจ่ายเงินแผ่นดิน ทั้งสรรพสมบัติพัสดุ ทั้งปวงกับถือบัญชีพระราชทรัพย์สำหรับแผ่นดินทั้งสิ้น และเก็บภาษีอากรเงินขึ้นตลอด พระราชอาณาจักรนั้น มีเสนาบดีรับผิดชอบบังคับราชการในกระทรวงสิทธิขาดเป็นเจ้ากระทรวง และกรมขึ้น รวมเป็นใหญ่ 13 กรม ดังนี้

- 1) กรมพระคลังกลาง สำหรับจ่ายเงินแผ่นดินว่าภาษีอากรแล้วบังคับบัญชาการ ในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติทั้งสิ้น
- 2) กรมสารบัญชี สำหรับจ่ายเงินแผ่นดิน และถือทำสารบัญชีพระราชทรัพย์ทั้งสิ้น
- 3) กรมตรวจสำหรับตรวจบัญชี ตรวจราคา ตรวจรายงาน การรับจ่ายเงินแผ่นดิน และสรรพราชการสมบัติภาษีอากรทั้งสิ้น
- 4) กรมเก็บ สำหรับเก็บรักษาพระราชทรัพย์ทั้งสิ้น
- 5) กรมพระคลังข้างที่ สำหรับจัดการเงินในพระองค์ ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทั้งสิ้น

มีกรมใหญ่ขึ้นอยู่ 8 กรม แบ่งออกเป็น 2 แผนก คือ

แผนกหนึ่งกรมทำการแผ่นดิน มี 3 กรม คือ

- 1) กรมกษาปณ์สิทธิการ สำหรับทำเงินตรา
  - 2) กรมงานพิมพ์บัตร สำหรับเงินกระดาษแลตั๋วเงิน
  - 3) กรมราชพัสดุ สำหรับจัดซื้อจ่ายของห้างหลวง และจับจ่ายของส่วย
- อีกแผนกหนึ่งกรมเจ้าสำนวนเก็บเงินภาษีอากร มี 5 กรม คือ

- 1) กรมส่วย สำหรับเร่งเงินค่าราชการตัวเลขแลค่าธรรมเนียม
- 2) กรมสรรพากร สำหรับเก็บเงินอากรต่างๆ
- 3) กรมอากรที่ดิน สำหรับเก็บเงินภาษีต่างๆ
- 4) กรมอากรที่ดิน สำหรับเก็บเงินอากรค่าที่ต่างๆ
- 5) กรมศุลกากร สำหรับเก็บเงินภาษีขาเข้าออก

<sup>17</sup> คุณากร วรระทรัพย์, ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจจัดการที่ราชพัสดุระหว่างกระทรวงการคลังกับหน่วยงานอื่นของรัฐ, วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2544, หน้า 11 - 12

ในกรมใหญ่ซึ่งเป็นกรมขึ้นทั้ง 8 กรมนี้ อาจมีการผูกองขึ้น สำหรับจัดการแบ่ง  
ตอนในหัวเมืองผูกจัดเก็บการเงินภาษีอากรได้มากแล่น้อยตามสมควรแก่ราชการ”

เนื่องจากการทะเบียนที่ดินในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้น ยังไม่มีความรัดกุม  
เพียงพอ ทะเบียนที่ดินส่วนใหญ่จึงเป็นที่สาธารณประโยชน์ที่ราษฎรใช้ร่วมกัน การสงวนหวงห้าม  
ที่ดินเพื่อใช้ในราชการเป็นไปตามพระบรมราชโองการหรือคำสั่งของผู้มีอำนาจเท่านั้น ที่ดินบาง  
แห่งไม่มีหนังสือสำคัญหรือหลักฐานทางราชการ แต่ที่ดินบางแห่งก็มีหนังสือสำคัญ ดังนั้น  
ข้อกำหนดเกี่ยวกับการหวงห้ามที่ดินเพื่อประโยชน์ของทางราชการจึงเป็นการบัญญัติไว้อย่างกว้างๆ  
เท่านั้น

แต่พระราชบัญญัติกรมราชพัสดุ ร.ศ. 109 ก็มีได้กล่าวไว้ว่าที่ดินประเภทใดที่อยู่ใน  
ในอำนาจของกรมราชพัสดุ จึงยังมีที่ดินที่กระจัดกระจายอยู่ตามกระทรวงต่างๆ อีกเป็นจำนวนมาก  
ที่ไม่ได้ถูกนำมาขึ้นทะเบียน จนถึง ร.ศ. 140 (พ.ศ. 2464) รองเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ  
จึงได้มีหนังสือที่ 205/23400 ลงวันที่ 14 มีนาคม พุทธศักราช 2464 กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระ  
พระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 6) มีใจความพอสรุปได้ดังนี้<sup>18</sup>

“ด้วยที่ดินราชพัสดุที่กระทรวงพระคลังมหาสมบัติได้ปกครองอยู่เวลานี้มี ที่ดิน  
ดึก บ้านเรือน สวน นา ตลอดจนสถานที่ว่าการกระทรวงและกรมต่างๆ ได้รับและยึดจากเจ้าภาษี  
อากรแทนพระราชทรัพย์ค้ำบ้าง และได้รับโอนจากกระทรวงบางกระทรวง มีกระทรวงกลาโหม  
กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงคมนาคม เป็นต้น นอกจากนี้ ยังได้รับที่ดินเหลือจากเขตถนน  
ตามประกาศพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย กระทรวงพระคลังฯ ได้จัดการปกครองขอรับโอนคดี และ  
หนังสือสำคัญสำหรับที่ดินขึ้นทะเบียนไว้เป็นหลักฐานมั่นคง ที่ดินรายใดเป็นสถานที่ว่าการอยู่แล้ว  
หรือที่ใดควรสงวนไว้เพื่อประโยชน์ในราชการก็ตั้งทะเบียนไว้แผนก 1 ที่ดินรายใดควรขายก็ขายไป  
ตามเวลาและราคาอันสมควร ถ้ารายใดยังไม่ควรขายก็ได้จัดการให้เกิดประโยชน์ เก็บเงินขึ้น  
งบประมาณแผ่นดิน เมื่อได้จัดการปกครองไว้เป็นหลักฐานมั่นคงขึ้นดังกราบบังคมทูลพระกรุณา  
มาแล้วนี้ ได้จำนวนที่ดินมาขึ้นทะเบียนเป็นราชพัสดุทั้งกรุงเทพฯ และหัวเมืองมีจำนวนเป็นอันมาก  
นอกจากนี้ยังได้ประโยชน์ที่ให้บางกรมบางแผนกยึดเป็นสถานที่ว่าการอยู่เสมอ เป็นการทูลพระราช  
ทรัพย์ขึ้นอีกส่วนหนึ่ง แต่ที่ดินราชพัสดุยังมีกระจัดกระจายอยู่ตามกระทรวงต่างๆ อีกเป็นอันมาก  
ข้าพระพุทธเจ้าเห็นด้วยเกล้ากระหม่อมว่า ที่ราชพัสดุประเภทนี้เป็นพระราชทรัพย์คงพระคลัง  
ส่วนหนึ่ง และทั้งกระทรวงการคลังฯ ก็ได้ปกครองรักษาอยู่เป็นส่วนมากอยู่แล้ว สมควรจะรวบรวม  
บรรดาที่ดินของหลวงอันยังกระจัดกระจายอยู่ทั่วทุกกระทรวงนั้น มาขึ้นทะเบียนราชพัสดุไว้

<sup>18</sup> วิโรจน์ เลาหะพันธุ์, “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 589 - 590



ทางกระทรวง พระคลังฯ เสียทางเดียว เมื่อกระทรวงและกรมต่างๆ ต้องการที่หลวง เพื่อประโยชน์ราชการแผนกใดอย่างไร ก็ยืมไปเพื่อประโยชน์ราชการนั้นได้ การที่จะจัดการปกครองที่หลวง อันเป็นราชพัสดุให้เป็นหลักฐานสืบไป”

จากคำกราบบังคมทูลของรองเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 6) จึงทรงมีพระบรมราชโองการมายังกรมพระจันทบุรีนฤนาถ เป็นหนังสือ ที่ 65/507 ลงวันที่ 25 มีนาคม พระพุทธศักราช 2464 ความว่า

“ตามหนังสือกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ 205/23400 ลงวันที่ 14 เดือนนี้ว่า เห็นสมควรจะรวบรวมบรรดาที่ดินของหลวงในกระทรวงต่างๆ มาขึ้นทะเบียนราชพัสดุไว้ ทางกระทรวงพระคลังฯ เสียทางเดียว เพื่อปกครองให้เป็นหลักฐานสืบไปนั้น หม่อมฉันเห็นชอบด้วยแล้ว ให้ท่านจัดการกับเจ้ากระทรวงต่างๆ ในเรื่องนี้ต่อไปเถิด”

หลังจากมีพระบรมราชโองการ กระทรวงต่างๆ ก็ถือปฏิบัติตาม เนื่องจากพระบรมราชโองการนั้น ถือได้ว่าเป็นกฎหมายที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจในฐานะประมุขของฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติ ที่บังคับให้กระทรวงต่างๆ ต้องนำที่ดินมาขึ้นทะเบียนราชพัสดุไว้ที่กระทรวงพระคลังมหาสมบัติเพียงแห่งเดียว แต่ยังมีอีกหลายกระทรวงที่ยังไม่ยอมส่งที่ดินมาขึ้นทะเบียนราชพัสดุ แม้กระทรวงพระคลังมหาสมบัติจะออกหนังสือแจ้งเตือนให้มีการนำส่งที่ดินมาขึ้นทะเบียนแล้วก็ตาม

ที่ดินหลวงธรรมดาที่ใช้ในราชการนั้นคือที่ดินที่อยู่ภายใต้ความปกครอง ดูแลของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ส่วนที่หลวงพิเศษอื่นๆ ที่อยู่ในความปกครองของกระทรวงต่างๆ นั้น ไม่ต้องนำขึ้นทะเบียนที่กระทรวงพระคลังฯ ซึ่งกระทรวงต่างๆ มีอำนาจปกครอง ดูแลที่หลวงพิเศษ รวมทั้งยังมีอำนาจในการนำที่หลวงพิเศษไปจัดให้เช่าได้ ตามหนังสือของกระทรวงนครบาล ที่ 114/2998 ลงวันที่ 8 มิถุนายน ร.ศ. 120 กล่าวถึงที่ดินที่กระทรวงศึกษาธิการมีหนังสือถึงกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ เพื่อขอใช้ที่ดินเพื่อขยายพื้นที่โรงพยาบาลศิริราช

ถึงแม้จะมีพระบรมราชโองการ เป็นกฎหมายบังคับให้กระทรวงต่าง ๆ ต้องนำที่หลวงมาขึ้นทะเบียนราชพัสดุ แต่ก็ยังมีกระทรวงบางกระทรวงที่ยังไม่ปฏิบัติตาม และในพระบรมราชโองการ ก็มีได้ให้ความหมายของคำว่า “ที่ราชพัสดุ” หรือกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องของการจัดหาประโยชน์ไว้อย่างชัดเจน จึงทำให้เกิดปัญหาในเรื่องของการตีความได้

ต่อมากระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ได้วางระเบียบการปกครองและจัดประโยชน์ที่ราชพัสดุ เพื่อความสะดวกในการปฏิบัติงาน จึงได้มีการปรับปรุงและวางระเบียบการปกครองจัดประโยชน์ที่ราชพัสดุขึ้นใหม่ในปี พ.ศ. 2477 ได้กล่าวถึงหน้าที่ของกองรักษาที่หลวง และแบ่งเนื้อหาสาระออกเป็น 3 ภาค<sup>19</sup> ดังนี้

“ภาค 1 ว่าด้วยเรื่องทะเบียนและหนังสือสำคัญ แบ่งออกเป็น 5 หมวด

หมวด 1 ลักษณะของที่ดินที่จะต้องขึ้นทะเบียน

หมวด 2 หนังสือสำคัญสำหรับที่ดินของรัฐ

หมวด 3 การรักษากรมสิทธิ์ที่ของรัฐบาล

หมวด 4 การจำหน่ายทะเบียน

หมวด 5 การรักษาลักษณะสำคัญคุ้มครองสิทธิ์

ภาค 2 ว่าด้วยการจัดหาประโยชน์

หมวด 1 อำนาจการจัดให้เช่าส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

หมวด 2 แบบบัญชีจัดให้เช่า

หมวด 3 แบบบัญชีจัดให้เช่า

ภาค 3 เบ็ดเตล็ด”

จะเห็นได้ว่าในภาค 1 หมวด 1 นี้มีการกำหนดเกี่ยวกับที่ดินที่จะต้องขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ<sup>20</sup> ดังนี้

“ที่ดินที่ต้องขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ

1) ที่ดินที่ใช้ราชการโดยตรง เช่น ที่ตั้งสถานที่ราชการต่าง ๆ หรือสิ่งปลูกสร้างที่พักข้าราชการต่างๆ

2) ที่ดินที่รัฐบาลได้รับหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน เช่น โฉนด ตราจอง หนังสือซื้อขาย เป็นต้น

3) ที่ดินที่สงวนไว้ใช้ในราชการในภายหน้า เช่น ที่ดินที่กระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ปกครองไว้ เว้นแต่ที่ที่เจ้าพนักงานยังไม่ได้ปกครองและยังไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน แต่ได้หวงห้ามไว้มิให้ราษฎรจับจองเพราะเหตุต้องรักษาไว้เป็นที่สาธารณะประโยชน์หรือรักษาไว้ตามกระแส พระบรมราชโองการ

4) ที่สาธารณะประโยชน์เล็กใช้

<sup>19</sup> “รายงานการประชุมข้าราชการกระทรวงการคลัง, ครั้งที่ 3” 16 กรกฎาคม 2477, ณ กรมบัญชีกลาง

<sup>20</sup> จุฑามาศ นิสารัตน์, “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 39 - 40

ที่ดินของสำนักราชการที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขึ้นทะเบียน

- 1) ที่ดินของสุขาภิบาลซึ่งได้มาโดยจ่ายเงินสุขาภิบาลซื้อ หรือมีผู้ยกให้ โดยเฉพาะสุขาภิบาล
- 2) ที่กุศลสถานหรือที่สาธารณประโยชน์ซึ่งกฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของ กรมการอำเภอรักษา
- 3) ที่ดินของโรงเรียนประชาบาลซึ่งซื้อมาด้วยเงินทุนของโรงเรียนประชาบาล หรือมี ผู้ยกให้เป็นสมบัติของโรงเรียนประชาบาล
- 4) ที่ดินของกรมรถไฟ
- 5) ที่กระทรวงกลาโหมประเภทใช้ในราชการทหารโดยตรง เช่น ป้อม ค่ายสนามฝึกหัด สนามบิน กรมกองทหารต่างๆ”

ร่างระเบียบการปกครองจัดประโยชน์ที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2477 มิได้นำมีการนำมาใช้แต่อย่างใด จึงไม่มีการนำมาอ้างอิงเพื่อใช้ปฏิบัติงานด้านที่ราชพัสดุ

ต่อมารัฐบาลจึงได้มีการออกระเบียบการปกครองและจัดประโยชน์ที่ดิน และสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุ พ.ศ. 2485 ซึ่งวิวัฒนาการมาจากร่างระเบียบการปกครองจัดประโยชน์ที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2477 ซึ่งออกตามความในพระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 6) โดยแบ่งเนื้อหาออกเป็น 2 หมวด ดังนี้

หมวด 1 การทะเบียน

หมวด 2 การจัดประโยชน์

โดยมีเหตุผลในการแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบเพื่อให้ระเบียบการปกครอง และจัดประโยชน์ในที่ดินและสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุ พุทธศักราช 2485 ให้เป็นระเบียบดีและรัดกุมยิ่งขึ้น และได้มีการกำหนดความหมายของคำว่า “ที่ราชพัสดุ” ไว้เป็นครั้งแรกใน ข้อ 3<sup>21</sup> ดังนี้

“ข้อ 3 ตามระเบียบการนี้ คำว่า “ที่ดินราชพัสดุ” หมายความว่า

1. ที่ดินซึ่งรัฐปกครองใช้ราชการอยู่ หรือสงวนไว้ใช้ในราชการภายใน และรัฐบาลได้เข้าปกครอง และจัดประโยชน์แล้ว นอกจากที่ดินในความปกครองกรมรถไฟทางหลวงในความปกครองกรมโยธาเทศบาล และทรัพย์สินของจังหวัดตามมติของคณะรัฐมนตรี

2. ที่สาธารณประโยชน์เลิกใช้ เช่น คู คลอง ถนน ทางหลวงต่าง ๆ ซึ่งมีใช้เพื่อการสาธารณประโยชน์แล้ว

<sup>21</sup> วิโรจน์ เลหาพะพันธุ์, “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 591

ที่ดินราชพัสดุต้องสำรวจส่งขึ้นทะเบียนทางกระทรวงการคลังทั้งสิ้น”

จากการศึกษาและเปรียบเทียบระหว่างร่างระเบียบการปกครองจัดประโยชน์ที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2477 หมวด 1 ข้อ 7 และระเบียบการปกครองและจัดประโยชน์ที่ดินสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุ พ.ศ. 2485 ข้อ 3 พบว่า มีการให้คำนิยามของคำว่า “ที่ราชพัสดุ” ไว้ค่อนข้างใกล้เคียงกัน คือ “ที่ราชพัสดุ” หมายถึง ที่ดินที่รัฐเป็นเจ้าของ ทั้งที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้ประโยชน์ในทางราชการหรือสงวนไว้ใช้เพื่อประโยชน์ในทางราชการ และที่ดินสาธารณะที่เลิกใช้แล้ว

แม้จะมีการออกระเบียบการปกครองและจัดประโยชน์ที่ดินสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุ พ.ศ. 2485 มาใช้แล้ว แต่ปัญหาเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของการปกครองดูแลที่ราชพัสดุที่กระทรวงต่างๆ ครอบครองอยู่และยังไม่นำมาขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ เนื่องจากมิได้มีการกำหนดระยะเวลาในการขึ้นทะเบียนไว้ หรือในเรื่องของการตีความความหมายของ “ที่ราชพัสดุ” เองก็ยังคงมีปัญหาอยู่ แม้จะมีการนำความในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 มาใช้ประกอบ แต่ปัญหาต่างๆ ก็ยังคงอยู่

ในปี พ.ศ. 2518 ได้มีการตราพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ขึ้น และได้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุทั้งหมด โดยมี “คณะกรรมการที่ราชพัสดุ” ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์และวิธีการในการปกครองดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์อันเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ เพื่อการประหยัด และจัดปัญหางานซ้ำ และซ้อนกัน จึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ขึ้น เริ่มมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป (6 มีนาคม พ.ศ. 2518)

แต่เดิมนั้น “ที่ราชพัสดุ” หมายถึง ที่ดินและอาคารเท่านั้น ไม่รวมถึงอสังหาริมทรัพย์อื่น ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ได้มีการนำเอาบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 มาใช้อธิบายความหมายของคำว่า “ที่ราชพัสดุ” ในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 มาตรา 4 ได้ให้ความหมายคำว่า

“ที่ราชพัสดุ” หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

- (1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน
- (2) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครอง  
ท้องถิ่น ไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

ข้อยกเว้นตามความในบทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา  
1304 (1) และ (2) ดังนั้น ที่ราชพัสดุจึงเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่แบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

- 1) สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งแบ่งออกได้อีก 2 ประเภท ดังนี้
  - (1) สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ
  - (2) สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่สงวนไว้ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน

โดยเฉพาะ

- 2) ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา

ซึ่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 นั้นก็ไม่ได้ให้ความหมายว่าที่สาธารณ  
สมบัติของแผ่นดินประเภทใดเป็นที่ราชพัสดุ จึงยังคงเป็นปัญหาที่น่านำมาวิเคราะห์ถึงอำนาจหน้าที่  
ของกระทรวงการคลังเกี่ยวกับการปกครอง ดูแล รักษาที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินต่อไป

### 1.3 แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับที่ราชพัสดุและสิทธิในที่ดินของประชาชน

จากการศึกษาเรื่องการ โอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุมิแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

#### 1.3.1 หลักนิติรัฐ

“นิติรัฐ” มาจากภาษาเยอรมันว่า “Rechtsstaat” มาจากคำว่า “Recht” แปลว่า  
กฎหมาย กับคำว่า “Staat” แปลว่า รัฐ ส่วนในภาษาอังกฤษใช้คำว่า “Legal State” เป็นหลักที่ว่าด้วย  
ความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐกับประชาชน หรือความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐด้วยกัน  
โดยถือว่าฝ่ายปกครองจะใช้อำนาจแทรกแซงสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยไม่มีฐานอำนาจ  
ทางกฎหมายไม่ได้ การที่รัฐจะดำเนินการใดต้องชอบด้วยกฎหมายทั้งในด้านเนื้อหาสาระ และ  
กระบวนการ แนวความคิดพื้นฐานของนิติรัฐ คือ การจำกัดอำนาจของรัฐโดยกฎหมาย รัฐจึงต้อง  
ผูกพันอยู่กับหลักการพื้นฐานและคุณค่าทางกฎหมายโดยไม่อาจบิดพลิ้วได้

หลักนิติรัฐ ประกอบด้วยสาระสำคัญหลายประการ แต่ในส่วนที่เกี่ยวข้อง  
กับการศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้แก่

#### 1) หลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ

หลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ เป็นรากฐานและเป็นวัตถุประสงค์สำคัญของ  
ของหลักนิติรัฐ เพื่อมิให้ผู้ปกครองรัฐใช้อำนาจมากดขี่ บ่มเหง ริดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชน  
และถือว่าศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นหลักการสูงสุดของรัฐธรรมาณู ดังนั้น สิทธิเสรีภาพของประชาชน  
จึงเป็นรากฐานสำคัญของระบอบเสรีประชาธิปไตย มีหลักการหลายประการที่เกี่ยวข้องกับ  
หลักประกันสิทธิเสรีภาพ ดังนี้

(1) หลักที่ถือว่าการจำกัดสิทธิเสรีภาพต้องเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมาย บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่ง โดยเฉพาะเจาะจง

(2) การกำหนดให้ระบอบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจจำกัด สิทธิเสรีภาพ

(3) หลักการจำกัดสิทธิและเสรีภาพจะกระทำได้เท่าที่ไม่กระทบกระเทือน ต่อสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพ

(4) หลักประกันการใช้สิทธิทางศาล

### 1.3.2 แนวคิดเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์

ที่สาธารณประโยชน์ เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทหนึ่ง ที่ประชาชนทุกคนมีสิทธิใช้ร่วมกัน เช่น ถนน แม่น้ำลำคลองที่ใช้สัญจร เป็นต้น ที่สาธารณประโยชน์ นี้เกิดขึ้นได้ 3 ประการ ดังนี้

1. เกิดตามธรรมชาติ เช่น คลอง แม่น้ำ เป็นต้น
2. เกิดจากสภาพการใช้งาน เช่น ใช้เป็นทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์
3. เกิดจากผลของกฎหมาย เช่น การประกาศสงวนหวงห้ามที่ดินตามกฎหมาย

การบริจาคที่ดินเพื่อสาธารณประโยชน์

ที่สาธารณประโยชน์นี้ไม่สามารถยึดถือเป็นกรรมสิทธิ์ส่วนตัวได้ หาก ฝ่าฝืนจะมีความผิดและมีโทษตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือกฎหมายอื่นที่บัญญัติไว้เป็นการ เฉพาะ เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้

ในการพิจารณาว่าทรัพย์สินของแผ่นดินใดเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา มีความเห็นของนักนิติศาสตร์ที่แบ่งออกเป็น 2 แนวทาง ดังนี้

แนวทางแรก พิจารณาจาก “ลักษณะ” ของทรัพย์สินนั้น หากเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน คือ ทรัพย์สินของแผ่นดินทุกประเภทที่ใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ อันไม่อาจ ถือกรรมสิทธิ์ได้

แนวทางที่สอง พิจารณาจากการ “ใช้” ทรัพย์สินนั้น หากเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ต้องมีการนำไปใช้เพื่อการสาธารณะ หรือใช้เพื่อบริการสาธารณะ แต่ถ้าทรัพย์สินนั้น ไม่ได้ใช้เพื่อการสาธารณะ หรือเพื่อบริการสาธารณะแล้ว ทรัพย์สินนั้นก็ขาดจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

ในการใช้ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญ คือ ต้องเป็นไปเพื่อสาธารณประโยชน์ และต้องไม่เป็นการรอนสิทธิของประชาชนเกินความจำเป็น<sup>22</sup>

ในการใช้ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินเพื่อประโยชน์ร่วมกันของประชาชนแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ ดังนี้

1. การใช้ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินเพื่อประโยชน์ของแผ่นดินแบบร่วมกัน เป็นการใช้ประโยชน์โดยตรงที่ดินนั้นโดยเสรี และไม่มีการกีดสิทธิของผู้อื่นในการใช้ที่สาธารณสมบัตินั้นร่วมกัน เนื่องจากทุกคนมีสิทธิใช้สอยได้เท่าเทียมกัน โดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทน เช่น การใช้ถนนหรือแม่น้ำเป็นทางสัญจร เป็นต้น

2. การใช้ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินเพื่อประโยชน์ของแผ่นดินแบบเฉพาะราย เป็นกรณีที่ใช้สิทธิในการใช้สอยที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นเหนือกว่าผู้อื่น โดยมีรัฐเป็นผู้ควบคุมการใช้ประโยชน์ เพื่อกันมิให้เกิดการใช้สอยเกินสิทธิจนอาจกระทบต่อสิทธิของผู้อื่น การใช้ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินในลักษณะนี้รัฐจึงต้องเป็นผู้อนุญาตให้มีการเข้าใช้ประโยชน์ และต้องเป็นการใช้แบบชั่วคราวเท่านั้น และผู้ใช้ต้องเป็นฝ่ายเสียค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์ เพราะเป็นการใช้ในลักษณะพิเศษ

### 1.3.3 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับบริการสาธารณะ

บริการสาธารณะ (Public Service) คือ ความจำเป็นขั้นพื้นฐานของมนุษย์เพื่อการดำรงชีวิต เพราะมนุษย์เป็นสัตว์สังคม รูปแบบของประโยชน์สาธารณะมักจะเปลี่ยนแปลงไปตามยุคสมัยหรือตามความต้องการของผู้คนในช่วงเวลานั้น รัฐจึงเป็นผู้มีหน้าที่ที่ต้องจัดเตรียมบริการพื้นฐานเหล่านี้เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน

ในการดำเนินงานของรัฐ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของประโยชน์สาธารณะตาม หลักนิติรัฐนั้นมีข้อที่ต้องพิจารณาอยู่ 4 ประการคือ<sup>23</sup>

“1) ต้องวินิจฉัยให้ประโยชน์มหาชนหรือที่เรียกว่าประโยชน์สาธารณะ และประโยชน์ของเอกชนสอดคล้องกันให้มากที่สุด เนื่องจากประโยชน์ของเอกชนแต่ละบุคคลอาจไม่ใช่ประโยชน์ของมหาชนเสมอไป ซึ่งอาจจะมีทั้งส่วนที่แตกต่างและส่วนที่สอดคล้องต้องกัน ดังนั้น การทำให้ประโยชน์เอกชนและประโยชน์สาธารณะประสานกลมกลืนกัน ย่อมจะก่อให้เกิดความผาสุกในสังคม

<sup>22</sup> สุนทรียา เหมือนพะวงศ์, การใช้ และการคุ้มครองสาธารณสมบัติของแผ่นดิน, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2537, หน้า 81

<sup>23</sup> สมยศ เชื้อไทย, หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2549, หน้า 34 - 35

2) ประโยชน์สาธารณะต้องอยู่เหนือประโยชน์ของเอกชน ในทางกฎหมายถือว่า ประโยชน์สาธารณะมีค่าเหนือกว่าประโยชน์ของเอกชน เพราะเป็นประโยชน์ที่ทุกคนร่วมเป็นเจ้าของ ส่วนประโยชน์ของเอกชนนั้น เป็นประโยชน์ของบุคคลเพียงบางคน หรือบางกลุ่มเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ กฎหมายจึงบัญญัติในลักษณะที่ยกให้ประโยชน์สาธารณะเหนือกว่าประโยชน์ของเอกชน

3) เอกชนพึงสละประโยชน์ส่วนตน เพื่อประโยชน์สาธารณะเพียงขนาดเท่าที่จำเป็น แม้ประโยชน์สาธารณะจะอยู่เหนือประโยชน์ของเอกชน แต่การที่รัฐจะอ้างความสูงสุดของประโยชน์สาธารณะเพื่อไปลิดรอนสิทธิหรือประโยชน์ของเอกชนนั้น รัฐจะต้องใช้หลักนี้ในกรณีที่ประโยชน์ทั้งสองอย่างนี้ขัดแย้งกัน และไม่มีทางจะประสานให้สอดคล้องกันได้ และรัฐจำต้องเลือกใช้วิธีการที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อเอกชนน้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้ หรือเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ ตาม “หลักความจำเป็นพอสมควรแก่เหตุ” หรือ “หลักสัดส่วนในการใช้อำนาจ” ซึ่งเป็น หลักการหนึ่งของหลักนิติรัฐ

4) เอกชนพึงได้รับค่าชดเชยความเสียหายจากการที่ต้องสละประโยชน์ส่วนตัว เพื่อประโยชน์สาธารณะ เมื่อเอกชนคนใดต้องยอมรับความเสียหายเป็นพิเศษเพื่อประโยชน์สาธารณะ รัฐจะต้องดำเนินการให้เอกชนนั้นได้รับการชดเชยความเสียหาย รัฐจะอ้างประโยชน์สาธารณะไปลิดรอนสิทธิหรือประโยชน์ของเอกชน โดยไม่คำนึงถึงการชดเชยความเสียหายนั้นย่อมไม่ชอบด้วยหลักความยุติธรรม

สัญญาทางปกครองเป็นรูปแบบหนึ่งในการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ จึงจำเป็นต้อง นำข้อพิจารณาดังกล่าวมาใช้บังคับกับสัญญาทางปกครองด้วย ซึ่งแม้ข้อกำหนดในสัญญาจะถือเสมือนเป็นกฎหมายสำหรับคู่สัญญาในการที่จะต้องปฏิบัติ โดยเคร่งครัด แต่หากกรณีมีเหตุเพื่อประโยชน์สาธารณะเกิดขึ้น รัฐจำต้องเลือกที่จะรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะ แต่อย่างไรก็ดี คู่สัญญาฝ่ายเอกชน ควรได้รับการเยียวยาความเสียหายจากรัฐเช่นกัน<sup>24</sup>

บริการสาธารณะแบ่งได้ออกเป็น 3 ประเภท ดังนี้

1) บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง (Service Publics Administrative) คือ กิจการที่เป็นงานในหน้าที่ของฝ่ายปกครองในการที่จะต้องจัดหาบริการเพื่อตอบสนองความต้องการพื้นฐานของประชาชน เป็นเรื่องของการดูแลรักษาความปลอดภัย ความสงบสุขของชุมชน และสังคม โดยเป็นหน้าที่เฉพาะที่ฝ่ายปกครองต้องจัดให้มีบริการสาธารณะประเภทนี้ ไม่สามารถ

<sup>24</sup> ปารวี พิสิฐเสนากุล, หลัก clausula rebus stantibus ในสัญญาทางปกครอง, วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, สาขากฎหมายมหาชน, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553, หน้า 30



มอบให้ องค์กรอื่นหรือเอกชนมาดำเนินการได้ เช่น กิจการที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบภายในประเทศ การป้องกันประเทศ การบริการสาธารณสุข การอำนวยความสะดวก การต่างประเทศ เป็นต้น

2) บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม (Services Publics Industriels et Commerciaux) เป็นบริการสาธารณะที่มีลักษณะคล้ายกับการดำเนินการของเอกชน ซึ่งมีข้อแตกต่างกับบริการสาธารณะทางปกครองอยู่ 3 ประการ คือ

(1) วัตถุประสงค์แห่งบริการ

บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง มุ่งสนองความต้องการของประชาชนแต่เพียงอย่างเดียว บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม เน้นบริการทางด้านเศรษฐกิจเช่นเดียวกับวิสาหกิจเอกชน โดยเน้นการผลิต การจำหน่าย การให้บริการ และการแบ่งปันผลประโยชน์เหมือนกับเอกชน

(2) วิธีการปฏิบัติงาน

บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง รัฐวางรูปแบบวิธีการปฏิบัติงานให้เป็นไปแบบเดียวกัน โดยมีระบบบังคับบัญชาซึ่งใช้กับผู้ปฏิบัติงานทุกคน บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม มีวิธีการปฏิบัติงานที่สร้างรูปแบบขึ้นมาเอง เพื่อให้มีความสะดวก และคล่องตัวในการดำเนินงานต่างๆ

(3) แหล่งที่มาของเงินทุน

บริการสาธารณะที่มีลักษณะทางปกครอง ใช้แหล่งเงินทุนจากรัฐเพียงอย่างเดียว บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม รายได้ส่วนใหญ่มาจากค่าตอบแทนจากผู้ใช้บริการ

หลักเกณฑ์ในการจัดทำบริการสาธารณะมีด้วยกัน 3 ประการ คือ

1) หลักว่าด้วยความเสมอภาค

หลักนี้มาจากหลักในเรื่องความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย ในการจัดทำบริการสาธารณะนั้น รัฐมีจุดมุ่งหมายเพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวมเป็นหลัก ดังนั้นประชาชน ทุกคนย่อมมีสิทธิที่ได้รับบริการสาธารณะทั้งด้านการปฏิบัติและผลประโยชน์อย่างเท่าเทียมกันไม่ว่าจะเป็นในด้านการศึกษา การบริการสาธารณสุข การค้า การลงทุน การได้รับข้อมูลข่าวสาร

อย่างเสมอภาคกัน โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ (non-discrimination) แก่ผู้ใด เชื้อชาติ ศาสนา สีผิว หรือเพศใดเพศหนึ่งไม่ได้ รัฐจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันอย่างเท่าเทียมกัน และจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกันไปตามลักษณะของเรื่องนั้น ๆ

หลักความเสมอภาคจึงเป็นหลักที่สำคัญในการรับรอง และคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และยังสามารถนำหลักนี้มาตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้อีกด้วย

## 2) หลักความต่อเนื่อง

เนื่องจากบริการสาธารณะมีวัตถุประสงค์เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของส่วนรวม และการดำเนินการต้องไม่มีการหยุดชะงัก เพราะบริการสาธารณะเป็นกิจการที่มีความจำเป็น หากไม่มีความต่อเนื่องประชาชนส่วนใหญ่ย่อมได้รับความเสียหาย ดังนั้น การบริการสาธารณะนั้น ๆ จึงต้องกระทำต่อเนื่องตลอดเวลา ตัวอย่างเช่น เจ้าหน้าที่การประปาหยุดงานเพื่อเรียกร้องสวัสดิการ โดยงดการจ่ายน้ำประปาย่อมกระทำไม่ได้ เพราะจะทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อน เสียหาย ดังนั้น ฝ่ายปกครองจึงมีอำนาจเหนือว่าคู่สัญญา เช่น ผู้รับสัมปทานให้ต้องปฏิบัติงาน อยู่ตลอดเวลา โดยฝ่ายปกครองอาจมีการเปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกสัญญาสัมปทาน เพื่อประโยชน์ในการบริการสาธารณะก็ย่อมได้

ความต่อเนื่องนี้ไม่มีมาตรฐานที่ตายตัวว่ามีลักษณะเช่นไร บริการสาธารณะบางประเภทอาจต้องมีการจัดทำเป็นการถาวร เช่น การพยาบาล การควบคุมการคมนาคมทางอากาศ ซึ่งต้องมีการให้บริการตลอด 24 ชั่วโมงทุกวัน ขณะที่บริการสาธารณะบางประเภทไม่จำเป็นต้องมีการจัดทำแบบถาวร แต่ต้องจัดทำอย่างสม่ำเสมอตามเงื่อนไขที่กำหนด เช่น กำหนดให้มีการ เปิด-ปิด พิพิธภัณฑสถานเป็นเวลา และกำหนดให้มีวันหยุดได้ เป็นต้น

## 3) หลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง

บางครั้งเรียกหลักนี้ว่า “หลักแห่งความผันแปร” มีแนวคิดว่า ประโยชน์ส่วนรวมไม่ได้เป็นสิ่งที่อยู่นิ่ง แต่ผันแปรตามกาลเวลา ซึ่งบริการสาธารณะที่ดีนั้น จะต้องสามารถปรับปรุง เปลี่ยนแปลง แก้ไขให้เหมาะสมกับสถานการณ์ได้ และยังเป็นความจำเป็นที่จะต้องรักษาประโยชน์สาธารณะไว้ แล้วปรับให้เข้ากับสภาวะการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปพร้อมกับความต้องการของประชาชนด้วย โดยถือเอาประโยชน์ของมหาชนเป็นหลัก เช่น บริษัทเอกชนได้สัมปทานการเดินรถประจำทาง โดยมีรถให้บริการ 4 คัน แต่เมื่อเวลาผ่านไปมีจำนวนผู้ใช้บริการเพิ่มมากขึ้น มีความต้องการใช้บริการมากขึ้น จึงต้องมีการปรับเปลี่ยนจำนวนรถที่ให้บริการให้เหมาะสมกับจำนวนคนและมีบริการที่ทันสมัยเพิ่มขึ้นด้วย ดังนั้น บริการสาธารณะจึงต้องมีการปรับตัวให้เข้ากับเปลี่ยนแปลง ยุคสมัย เทคโนโลยี เพื่อรองรับกับความต้องการของผู้คนส่วนรวม

### 1.3.4 แนวคิดเกี่ยวกับการถือครองที่ดิน

ที่ดินเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัดและมีความสำคัญมากในการดำรงชีวิต เราจึงควรศึกษาให้ทราบถึงแนวคิดที่เกี่ยวกับการถือครองที่ดิน ซึ่งมีนักคิดที่จะนำเสนอแนวคิด

ในประเด็นที่ว่าที่ดินเป็นทรัพย์สินรวมของรัฐ เพื่อรัฐสามารถนำที่ดินที่มีไปจัดระบบในการถือครองที่ดินและ ใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม ดังนี้

แนวคิดของ Cicero และ Seneca ซึ่งเป็นนักปราชญ์โรมัน กล่าวว่า “เมื่อธรรมชาติให้ที่ดินแก่มวลมนุษย์แล้ว จึงไม่ควรถือว่าที่ดินเป็นทรัพย์สินส่วนตัวของเอกชน ที่ดินจึงควรเป็นทรัพย์สินส่วนรวมที่ใช้เพื่อบำบัดความต้องการของฝูงชนทั้งหมด”

แนวคิดของ Saint Ambrose กล่าวว่า “การเอาที่ดินมาเป็นทรัพย์สินส่วนตัวของเอกชนทั้งหมดนั้นเป็นการขัดธรรมชาติ (Unnatural) เพราะที่ดินเป็นของมวลมนุษยชาติทุกคน”

แนวคิดของ George Raymond Geiger นักมานุษยวิทยา ได้ชี้ให้เห็นว่ามีหลักทั่วไปอันหนึ่งที่ยอมรับกันในหมู่นักมานุษยวิทยา คือ “บุคคลทุกคนต้องการความเป็นเจ้าของทรัพย์สิน แต่มีข้อแตกต่างกันระหว่างการเป็นเจ้าของที่ดินกับสังหาริมทรัพย์อื่นทั่วไป ที่สำคัญที่สุดก็คือ เอกชนมีกรรมสิทธิ์ในสังหาริมทรัพย์เด็ดขาดในตัวเอง แต่ที่ดินนั้นตามปกติแล้วเป็นเจ้าของไม่เด็ดขาด คือ ทุกคนมีกรรมสิทธิ์ร่วมกันแต่การที่จะให้ที่ดินตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลใดโดยเด็ดขาดนั้นมีน้อยเหลือเกิน”

เมื่อศึกษาจากแนวคิดที่กล่าวมาแล้ว สรุปได้ว่า นักคิดส่วนใหญ่เห็นว่าที่ดินทั้งหลายควรเป็นทรัพย์สินส่วนรวม เพราะที่ดินนั้นเป็นทรัพย์ที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ จึงไม่ควรมีการยึดถือกรรมสิทธิ์เป็นของส่วนตัว ประชาชนทุกคนมีสิทธิในการใช้ ปกป้อง และวางแผนที่ดินของชาติโดยเท่าเทียมกัน และรัฐซึ่งถือเป็นตัวแทนของประชาชน มีหน้าที่ที่จะต้องดูแล และจัดระบบการถือครองที่ดิน เพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ที่ดินได้อย่างเหมาะสม เพื่อประโยชน์ทางสังคมและเศรษฐกิจทั้งหมด

### 1.3.5 สิทธิในที่ดินของประชาชน

สิทธิในที่ดินของประชาชนนั้นมีมาแต่โบราณ แต่เดิมที่ดินทั่วทั้งราชอาณาจักรเป็นของกษัตริย์ผู้ครองรัฐ ส่วนประชาชนนั้นมีสิทธิในการครอบครองเพื่อทำประโยชน์ แต่ในเรื่องของกรรมสิทธิ์นั้นยังเป็นของกษัตริย์อยู่เช่นเดิม

ในสมัยอยุธยาได้มีการตรากฎหมายที่ดินขึ้น ในปี พ.ศ. 1903 โดยกล่าวว่าที่ดินทั้งประเทศเป็นราชทรัพย์ ราษฎรมีสิทธิครอบครอง แต่ไม่ได้เป็นเจ้าของและไม่สามารถที่จะโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ครอบครองอยู่ให้แก่ทายาทได้<sup>25</sup> จนมาในยุคปลายของอยุธยา ราษฎรจึงเริ่มมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินและสามารถทำการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินได้ จนมาถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์

<sup>25</sup> ฉาดฉาน นิลกำแหง, ปัญหาทางกฎหมาย เกี่ยวกับสิทธิในที่ดินของประชาชนในเขตป่าสงวน, วิทยานพนธ์หลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2543, หน้า 12

ในรัชกาลของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) ได้เริ่มมีการรังวัดออกโฉนดที่ดิน และมีการตราพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 127 เพื่อออกเอกสารสิทธิที่ดินให้แก่ราษฎร

กระทั่งเข้าสู่ยุคเปลี่ยนแปลงการปกครอง ได้มีการตราพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 และให้ยกเลิกพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 127 ให้ผู้ที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (ก่อนวันที่ 1 ธันวาคม 2497) โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ ต้องแจ้งการครอบครองต่อนายอำเภอท้องที่ภายใน 180 วัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ความในมาตรา 2 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 บัญญัติว่า “ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือว่าเป็นของรัฐ” นั้นหมายความว่า กฎหมายที่ดินนั้นยอมรับสิทธิของบุคคลในที่ดินที่ครอบครองอยู่

ปัจจุบันที่ดินของประเทศไทยนั้นมียุ่จำกัด อันสวนทางกับปริมาณของประชาชนที่เพิ่มขึ้นทุกวัน ที่ดินจึงเป็นปัจจัยที่มีผลต่อการดำรงชีวิตของทุกคนเป็นอย่างมาก รัฐจึงต้องเข้ามาดำเนินการเรื่องการจัดสรรที่ดินให้แก่ประชาชน เพื่อการอยู่อาศัยและการทำมาหากิน โดยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1) ประมวลกฎหมายที่ดิน<sup>26</sup> มีการแบ่งลักษณะที่ดินที่จัดสรรให้ประชาชน ดังนี้

(1) ที่ดินที่มีได้มีบุคคลมีสิทธิครอบครอง และมีใช้ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินอันราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือมีใช้ที่สงวนหวงห้าม หรือมีใช้ที่เขา ที่ภูเขา

(2) ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ราษฎรเคยใช้ประโยชน์ร่วมกัน แต่ปรากฏว่าราษฎรมิได้ใช้ประโยชน์ต่อไปแล้ว หรือรัฐหาที่ดินอื่นให้ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันแทนและได้มีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่สาธารณประโยชน์นั้นแล้ว

(3) ที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนสิทธิในที่ดินให้แก่รัฐ หรือทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าจนตกเป็นของรัฐตามประมวลกฎหมายที่ดิน

สิทธิในที่ดินตามความในประมวลกฎหมายที่ดิน มี 2 ลักษณะด้วยกัน คือ

1) กรรมสิทธิ์ บุคคลสามารถมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ โดยรัฐเป็นผู้ออกหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ให้ เช่น โฉนดที่ดิน เป็นต้น

<sup>26</sup> ฉาดฉาน นิลกำแหง, “เรื่องเดิม”, หน้า 19

2) สิทธิครอบครอง ในฐานะที่เป็นเจ้าของ เช่น ที่ดินที่มีการครอบครองทำประโยชน์ แต่ยังไม่มีการแสดงกรรมสิทธิ์

สิทธิทั้ง 2 ลักษณะนี้สามารถทำการขาย หรือโอนกรรมสิทธิ์ได้ เพียงแต่ผลทางกฎหมายนั้นแตกต่างกัน ในกรณีที่ที่ดินนั้นไม่มีโฉนดที่ดิน เจ้าของมีเพียงสิทธิครอบครอง การส่งมอบการครอบครอง ต้องกระทำตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1375, 1377, 1378 ส่วนในกรณีที่ที่ดินนั้นมีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ เช่น โฉนดที่ดินแล้ว การแย่งการครอบครองในที่ดินนั้นต้องเป็นไปตามบทบัญญัติในมาตรา 1382 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงจะได้รับกรรมสิทธิ์<sup>27</sup>

## 2) กฎหมายอื่น

### (1) การจัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม

เป็นกฎหมายที่ตราโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 เพื่อเปลี่ยนแปลงแนวเขตและรูปแบบแปลงที่ดินของเอกชน เพื่อเพิ่มผลผลิต ทำให้มีการคมนาคมและการชลประทานที่เหมาะสม โดยมีการออกเป็นพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน

### (2) การปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม

เป็นไปตามพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2532 เพื่อจัดการเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม และการจัดการที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อการเกษตร โดยใช้ที่ดินของรัฐที่มีอยู่หรือจัดซื้อหรือเวนคืน นำมาจัดสรรให้แก่เกษตรกร เพื่อให้เพียงพอต่อการดำรงชีพและทำการเกษตรเช่าซื้อ เช่า หรือเช่าทำประโยชน์ โดยรัฐเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือเรื่องการทำอาชีพเกษตรกรรม

## 1.3.6 แนวคิดเกี่ยวกับการใช้ที่ราชพัสดุ

### 1) การใช้ที่ราชพัสดุ

การใช้ที่ราชพัสดุ เป็นการใช้ประโยชน์ในที่ดินและสิ่งปลูกสร้างบนที่ดินและสิ่งปลูกสร้างบนที่ดิน เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ สามารถแบ่งประเภทการใช้ที่ราชพัสดุดังออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ ด้วยกัน คือ

(1) การใช้ที่ราชพัสดุที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้ เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ

ก. การใช้ที่ราชพัสดุเพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ

<sup>27</sup> สิริ เกวลินสฤษดิ์, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน, กรุงเทพฯ : บพิธการพิมพ์, 2531, หน้า 36

ที่ราชพัสดุซึ่งใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะเป็น  
ทรัพย์สินที่ฝ่ายปกครองใช้เพื่อการบริหารงานภาครัฐสำหรับการบริหารประเทศและจัดการบริการ  
สาธารณะ โดยมีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ ซึ่งหน่วยงานที่ว่านี้ก็คือ  
กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง โดยมีสำนักงานธนารักษ์พื้นที่ซึ่งเป็นส่วนราชการส่วนกลางใช้อำนาจ  
บริหารที่ราชพัสดุในจังหวัดต่าง ๆ สำหรับการบริหารที่ราชพัสดุนั้นเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครอง  
ใช้จัดการบริการสาธารณะ ใช้ระบบราชการ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวปรากฏตามประมวลกฎหมายแพ่ง  
และพาณิชย์ มาตรา 1304 (3) โดยการใช้ที่ดินประเภทนี้ ได้แก่ ป้อม โรงทหาร สำนักราชการ  
บ้านเมือง อาวุธยุทโธปกรณ์ เป็นต้น

การใช้ที่ราชพัสดุเพื่อประโยชน์ในทางราชการหรือเพื่อประโยชน์  
ของแผ่นดิน โดยเฉพาะเป็นความหมายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304  
ซึ่งหมายถึงทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณะประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์  
ร่วมกัน สามารถสรุปได้ว่า อสังหาริมทรัพย์ที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ คือทรัพย์สิน  
ที่ใช้หรือสงวนไว้ใช้เพื่อสาธารณะประโยชน์ด้วย ซึ่งความหมายดังกล่าวย่อมเป็นความหมาย  
ที่ตรงกับคำนิยามและความหมายของที่ราชพัสดุที่ใช้เพื่อประโยชน์ในทางราชการ ซึ่งเป็น  
อสังหาริมทรัพย์ที่ใช้ หรือสงวนไว้ใช้เพื่อประโยชน์ราชการโดยเฉพาะนั่นเอง

การใช้ที่ราชพัสดุเพื่อให้บริการแก่สาธารณะนั้นเป็นกรณีที่ฝ่าย  
ปกครองเป็นผู้ดำเนินการแทนรัฐ โดยมีเจ้าหน้าที่หรือข้าราชการหรือพนักงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการ  
ได้แก่ สำนักราชการบ้านเมือง โรงเรียน โรงพยาบาล ฯลฯ นอกจากนี้การใช้ที่ราชพัสดุเพื่อประโยชน์  
ในทางราชการยังหมายความรวมถึง ป้อมปราการในสมัยโบราณ คูเมือง ด้วย ซึ่งแม้ว่าสิ่งปลูกสร้าง  
ต่างๆ เหล่านี้จะก่อสร้างมานานเพียงใดก็ตามแต่ ก็ยังคงถือเป็นที่ราชพัสดุเสมอไป แม้จะไม่มีการใช้  
เพื่อประโยชน์ในทางราชการแล้วก็ตาม ซึ่งการใช้ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่อยู่บนที่ดินเพื่อประโยชน์  
ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ ส่งผลทำให้ทรัพย์สินนั้นเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยทันที และเมื่อ  
ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างใดเป็นอสังหาริมทรัพย์ของแผ่นดินแล้ว ก็มีสภาพเป็นสาธารณสมบัติ  
ของแผ่นดินตลอดไป แม้จะเลิกใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ จนกว่าจะมีการถอนสภาพที่ดิน

ข. การสงวนหวงห้ามที่ราชพัสดุไว้ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน  
โดยเฉพาะ

การสงวนที่ดินราชพัสดุไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในทางราชการ  
เป็นกรณีหนึ่งที่รัฐหรือฝ่ายปกครองดำเนินการเพื่อให้นำที่ดินมาใช้เพื่อประโยชน์ในทางราชการ  
แต่ยังไม่มีการใช้ประโยชน์ในทางราชการโดยทันที หรือเป็นกรณีที่ไม่มีการใช้ประโยชน์ในทาง

ราชการแล้ว แต่ยังไม่มีการเพิกถอนจากการเป็นที่ราชพัสดุ ซึ่งการสงวนที่ราชพัสดุไว้ใช้อาจเกิดขึ้นได้อยู่  
2 ประการ คือ

ก) ที่ราชพัสดุนั้นได้มาแต่ยังไม่มีการใช้เพื่อประโยชน์ในทางราชการหรือเพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ

ข) ที่ราชพัสดุนั้นมีการนำไปใช้เพื่อประโยชน์ในทางราชการหรือเพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะแล้ว แต่ต่อมาได้เลิกใช้และไม่มีการถอนสภาพ หรือโอนไปโดยกฎหมาย

การสงวนหวงห้ามที่ราชพัสดุไว้ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ อาจเป็นกรณีของรัฐได้ใช้อำนาจในการหาพื้นที่เพื่อใช้ประโยชน์ในอนาคต ซึ่งรัฐสามารถใช้อำนาจดังกล่าวได้ เช่น การประกาศเป็นที่ดินและสงวนหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในทางราชการ หรือกรณีที่มีผู้ยกที่ดินให้เพื่อจัดทำสำนักราชการบ้านเมือง แต่สภาพที่ดินยังไม่มีการใช้ประโยชน์ ซึ่งอาจเกิดจากการขาดงบประมาณ หรือยังไม่สามารถจะใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุที่มีผู้ยกให้โดยประการใดก็ตาม ส่งผลให้ที่ราชพัสดุดังกล่าวกลายเป็นที่ราชพัสดุที่สงวนหวงห้ามไว้ใช้ประโยชน์ในทางราชการโดย ผลของสภาพที่ราชพัสดุโดยทันที

กรณีที่ที่ราชพัสดุใดได้นำไปใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือเพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะแล้ว ต่อมาได้เลิกใช้แต่ยังไม่มีการโอนหรือถอนสภาพตามกฎหมาย อสังหาริมทรัพย์นี้ จึงยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่ เพราะสาธารณสมบัติของแผ่นดินมีทั้งที่ใช้ หรือสงวนไว้ เพื่อสาธารณประโยชน์และสภาพของสาธารณสมบัติของแผ่นดินจะสิ้นสุดไปโดยผลของกฎหมาย หรือโดยสภาพของทรัพย์สิน เช่น ในกรณีกำแพงเมืองคูเมือง ซึ่งกรณีดังกล่าวแม้จะปรากฏเป็นข้อเท็จจริง ตามสภาพปัจจุบันว่าสิ่งปลูกสร้างในสมัยโบราณหักพังทลายจนหมดสูญสิ้นไปก็ไม่ทำให้กำแพงเมือง คูเมืองหมดสภาพจากการเป็นที่ราชพัสดุ และแม้จะปรากฏว่าในสภาพปัจจุบันไม่มี การใช้ประโยชน์จากกำแพงเมืองคูเมืองแล้วก็ตามแต่เรื่องดังกล่าวก็ไม่ได้ทำให้สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นสิ้นไป ดังนั้น จึงสรุปได้ว่าแม้ทรัพย์สินนั้นจะเคยใช้ประโยชน์ในทางราชการแต่ต่อมาเลิกใช้ ก็ไม่ทำให้ที่ราชพัสดุนั้นหมดสภาพจากการเป็นที่ราชพัสดุไป และยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่ต่อไปนั่นเอง

(2) ที่ราชพัสดุซึ่งเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาที่ใช้เพื่อประโยชน์ของทางราชการ โดยอ้อม

ที่ราชพัสดุซึ่งเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาที่ใช้เพื่อประโยชน์ของทางราชการ โดยอ้อม หมายถึง อสังหาริมทรัพย์ของรัฐที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้ใช้ประโยชน์ แต่มิได้ใช้เพื่อประโยชน์ในทางราชการ หรือเพื่อสาธารณประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ

แต่เป็นการใช้ประโยชน์ ที่มีความเกี่ยวเนื่องกับการใช้เพื่อประโยชน์ในทางราชการ ซึ่งการใช้ประโยชน์ดังกล่าวอาจเป็นการ ใช้ประโยชน์ของตัวข้าราชการ พนักงานของรัฐ หรือครอบครัวของข้าราชการหรือพนักงานของรัฐ เป็นต้น เช่น ที่ดินที่ใช้สร้างบ้านพักข้าราชการ สโมสรข้าราชการ ของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ เป็นต้น

## 2) การขอใช้ที่ราชพัสดุ

วิธีการขอใช้เพื่อประโยชน์ของทางราชการไม่ว่าจะเป็นการขอใช้ที่ราชพัสดุเพื่อประโยชน์ในทางราชการโดยเฉพาะหรือการใช้เพื่อประโยชน์ในทางราชการโดยอ้อมนั้นปรากฏในกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับ ที่ราชพัสดุ พ.ศ.2545 กำหนดเกี่ยวกับการขอใช้ที่ราชพัสดุของส่วนราชการ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

(1) ผู้ขอใช้ที่ราชพัสดุ จะต้องเป็นหน่วยงานของรัฐในระดับ กระทรวง ทบวง กรม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรอื่นของรัฐ

(2) หน่วยงานที่ยื่นความประสงค์ขอใช้ที่ราชพัสดุ

ก. ถ้าที่ราชพัสดุนั้นตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานคร ให้แจ้งความประสงค์ขอใช้ที่ราชพัสดुकับกรมธนารักษ์

ข. ถ้าที่ราชพัสดุนั้นตั้งอยู่ในจังหวัดอื่น ให้ยื่นคำขอใช้ที่ราชพัสดुक่อสำนักงานธนารักษ์พื้นที่

(3) เอกสารที่ใช้ประกอบการขอใช้ที่ราชพัสดุ

ก. แบบคำขอใช้ที่ราชพัสดุ (แบบ ทบ.4)

ข. เอกสารแสดงการได้รับงบประมาณ หรือแผนว่าจะได้รับงบประมาณ

ค. โครงการเกี่ยวกับการขอใช้ที่ราชพัสดุ พร้อมทั้งแจ้งเหตุผล และความจำเป็นในการขอใช้ที่ราชพัสดุ

ง. กรณีที่ที่ราชพัสดุมีส่วนราชการใช้ประโยชน์อยู่ก่อน จะขออนุญาตทำประโยชน์ได้ต่อ เมื่อได้รับความยินยอมเป็นหนังสือจากส่วนราชการที่ครอบครองที่ราชพัสดุนั้นก่อนแล้ว

จ. แผนผังแสดงการใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุ



## (4) อำนาจในการอนุญาตให้ใช้ที่ราชพัสดุ

ก. อำนาจจังหวัดในการพิจารณาอนุญาต

ก) การขอใช้ที่ราชพัสดุเป็นการชั่วคราว ในกรณีที่มีความจำเป็นและเร่งด่วนเพื่อประโยชน์ในการป้องกันหรือบรรเทาสาธารณภัย

ข) การขอใช้ที่ราชพัสดุเพื่อก่อสร้างที่ทำการหรือบ้านพัก หรือกิจการสาธารณูปโภคตามหลักเกณฑ์ที่กรมธนารักษ์กำหนด

ข. อำนาจกรมธนารักษ์ในการพิจารณาอนุญาต

ก) กรณีที่ไม่อยู่ในอำนาจของจังหวัดพิจารณาอนุญาต แต่จังหวัดได้ให้ความยินยอมในการใช้ที่ราชพัสดุ

ข) กรณีที่ผู้ขอใช้ที่ราชพัสดุเป็นองค์กรอื่นของรัฐ

## 3) ขั้นตอนการขอใช้ที่ราชพัสดุ

สำหรับขั้นตอนการพิจารณาคำเนินการขอใช้ที่ราชพัสดุเพื่อประโยชน์ในราชการ เมื่อมีการยื่นขอใช้ประโยชน์ในที่ดินแปลงใดแล้ว เป็นหน้าที่ของสำนักงานธนารักษ์พื้นที่ที่มีอำนาจจะต้องดำเนินการเกี่ยวกับการขอใช้ประโยชน์ในที่ดิน กล่าวคือ

(1) ตรวจสอบเอกสารคำขอของผู้ขอใช้ที่ราชพัสดุ เช่น อำนาจของผู้ขอใช้ที่จะต้องเป็นหน่วยงานระดับ กระทรวง ทบวง กรม องค์กรของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความครบถ้วนของคำขอของแบบ ทบ.4 รายละเอียดโครงการขอใช้ที่ราชพัสดุ งบประมาณที่ได้รับ

(2) ตรวจสอบรายละเอียดเกี่ยวกับที่ดินว่าที่ดินราชพัสดุแปลงนั้นเป็นแปลงหมายเลขทะเบียนใด เนื้อที่ทั้งหมดเท่าใด มีการใช้ประโยชน์หรือไม่ อย่างไร หากมีการใช้ประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนแล้วก็อาจประสานเพื่อให้มีการส่งคืนหรือยินยอมให้ใช้ที่ราชพัสดุ

(3) ตรวจสอบข้อมูลการขอใช้ประโยชน์ที่ดิน ว่ามีการใช้ประโยชน์ในที่ดิน เพื่อกิจการใดอยู่ในอำนาจของจังหวัดที่จะพิจารณาอนุญาต หรือเป็นอำนาจหน้าที่ที่กรมธนารักษ์พิจารณาให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินเอง ซึ่งหากเป็นการอนุญาตที่อยู่ในอำนาจกรมธนารักษ์ จังหวัดต้องพิจารณาให้ความยินยอมในการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยมีแผนที่แสดงที่ตั้งอาคารที่จะขอทำการปลูกสร้างและอาณาเขตที่จะขอใช้ประกอบการพิจารณาด้วย

(4) เมื่อได้ตรวจสอบและพิจารณาตาม 1 – 3 ก็ให้มีการรวบรวมข้อมูลเสนอต่อผู้มีอำนาจพิจารณาอนุญาตต่อไป

4) การดูแลที่ราชพัสดุของส่วนราชการที่ใช้ที่ราชพัสดุ เพื่อประโยชน์ของทางราชการ หรือเพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ

เมื่อมีการใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุแปลงใดแล้ว ส่งผลให้หน่วยงานของรัฐหรือส่วนราชการที่ใช้ที่ราชพัสดุนั้นมีหน้าที่ต้องดูแลที่ราชพัสดุ ซึ่งการใช้อำนาจปกครองที่ราชพัสดุนั้น เป็นไปตามกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2545 ข้อ 18 วรรค 1 ซึ่งกำหนดไว้ว่า “ให้ผู้ใช้ที่ราชพัสดุนั้นที่ดูแลและบำรุงรักษาที่ราชพัสดุ โดยให้ผู้แทนกรมธนารักษ์ เข้าตรวจสอบสภาพที่ราชพัสดุ ได้เป็นครั้งคราวในระยะเวลาอันควร...” ซึ่งการใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุของหน่วยงานรัฐ มีลักษณะเช่นเดียวกันกับการใช้ประโยชน์ของเอกชนที่จะต้องดูแล รักษาที่ราชพัสดุเสมือนวิญญูชน

5) การจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุ

เมื่อได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์เพื่อประโยชน์ในทางราชการหรือเพื่อประโยชน์ของแผ่นดินแล้ว จะพบว่าการใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุมิวัตถุประสงค์เพื่อใช้ประโยชน์ในทางราชการเท่านั้น ไม่มีการนำที่ราชพัสดุไปใช้ประเภทอื่น ใดๆก็ตามในการบริหารที่ราชพัสดุของฝ่ายปกครอง นอกจากการบริหารเพื่อใช้ประโยชน์ในทางราชการแล้ว ยังมีที่ราชพัสดูประเภทหนึ่งที่ฝ่ายปกครองไม่ได้นำที่ราชพัสดุไปใช้เพื่อประโยชน์ในทางราชการ แต่ได้นำที่ราชพัสดุไปใช้ เพื่อประโยชน์อย่างอื่น เพื่อบริหารจัดการเพื่อเพิ่มรายได้เข้ารัฐ เพิ่มมูลค่าทางเศรษฐกิจ หรือการแก้ไขปัญหาสังคม ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวเรียกว่าการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุ

(1) ความหมายของการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุ

ตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ ไม่มีการระบุความหมายหรือคำนิยามเอาไว้ชัดเจน มีแต่การกล่าวถึงการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุเอาไว้ในพระราชบัญญัติดังกล่าวไว้เท่านั้น แต่พบในกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2545 หมวด 3 การจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุ ข้อ 23 ซึ่งกำหนดว่า

“ที่ราชพัสดุที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ในทางราชการ หรือที่ไม่ได้สงวนไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในทางราชการ จะนำมาจัดหาประโยชน์โดยการจัดให้เช่า หรือโดยวิธีการจัดทำสัญญาต่างตอบแทนอื่นนอกเหนือจากการจัดให้เช่าก็ได้

การจัดการประโยชน์โดยการจัดให้เช่าตามวรรคหนึ่ง ต้องเป็นการ  
ให้เช่า ในลักษณะดังต่อไปนี้

- ก. การให้เช่าที่ดินที่ผู้เช่าใช้เป็นที่อยู่อาศัย
- ข. การให้เช่าที่ดินที่ผู้เช่าใช้ประกอบเกษตรกรรม
- ค. การให้เช่าที่ดินเพื่อปลูกสร้างอาคารโดยขกกรรมสิทธิ์อาคาร  
ที่ปลูกสร้างให้แก่กระทรวงการคลัง

ง. การให้เช่าที่ดินเพื่อประโยชน์อย่างอื่น

จ. การให้เช่าอาคารซึ่งเป็นที่ราชพัสดุ

การจัดการประโยชน์โดยวิธีจัดทำสัญญาต่างตอบแทนอื่นนอกเหนือจาก  
การจัดให้เช่า กรมธนารักษ์จะดำเนินการได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

การให้เช่าที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยการเช่าอสังหาริมทรัพย์  
เพื่อ พาณิชยกรรม และอุตสาหกรรม จะดำเนินการได้ต่อเมื่อได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการที่ราช  
พัสดุโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี”

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติตามกฎหมายกระทรวงฉบับ ดังกล่าวแล้ว  
ทำให้ทราบเกี่ยวกับความหมายของ “การจัดการประโยชน์ในที่ราชพัสดุ” ว่าหมายความถึงการนำ  
ที่ราชพัสดุไปให้เอกชนซึ่งเป็นบุคคลธรรมดา เอกชนนิติบุคคล รัฐวิสาหกิจ ใช้ประโยชน์ โดยการ  
ใช้ประโยชน์อยู่ในรูปของการเช่าที่ราชพัสดุ และการทำสัญญาต่างตอบแทน โดยฝ่ายผู้เช่าทำประโยชน์  
ต้องชำระค่าเช่า ค่าธรรมเนียม ค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์ให้แก่รัฐในฐานะผู้ให้เช่า หรือผู้ให้  
สัญญาตามระเบียบที่ราชพัสดุ

การจัดการประโยชน์ในที่ราชพัสดุ ที่ราชพัสดุที่จะนำไปจัดหา  
ประโยชน์ได้ คือ ที่ราชพัสดุซึ่งไม่ได้ใช้ประโยชน์ในทางราชการ หรือที่ไม่ได้สงวนไว้เพื่อใช้  
ประโยชน์ในทางราชการ หรืออาจจะเป็นที่ราชพัสดุที่ส่วนราชการใช้ประโยชน์อยู่ แต่ปล่อยให้  
เอกชนบุกรุก เข้าทำประโยชน์ ซึ่งสามารถดำเนินการเพื่อรับรองสิทธิการเช่าที่ราชพัสดุให้แก่ ผู้บุกร  
ุกที่ไม่ได้แย้งเรื่องกรรมสิทธิ์ในที่ดิน และเป็นการแก้ไขปัญหาการครอบครอง และทำประโยชน์  
ในที่ดินโดยไม่ถูกต้องด้วย

## (2) แนวคิดการจัดการประโยชน์ในที่ราชพัสดุ

แนวคิดการนำที่ราชพัสดุไปจัดหาประโยชน์ เป็นแนวคิดที่ต้องการ  
จะบริหารที่ดินของรัฐให้เกิดมูลค่าทางเศรษฐกิจ การใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด ซึ่งเป็นการพัฒนา  
ที่ราชพัสดุในเชิงพาณิชย์ เน้นการบริหารทรัพยากรที่ราชพัสดุที่มีอยู่อย่างจำกัดให้คุ้มค่ากับราคา

ของที่ดิน และเกิดประโยชน์สูงสุดแก่รัฐ อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งในด้านเศรษฐกิจสังคม และสิ่งแวดล้อมควบคู่กันไป โดยมีแนวทางในการดำเนินการ ดังนี้

ก. ที่ราชพัสดุที่ส่วนราชการต่าง ๆ ใช้ประโยชน์ในทางราชการ หากที่ตั้งไม่เหมาะสมที่จะเป็นส่วนราชการต่อไป แต่สามารถนำไปพัฒนาเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ กรมธนารักษ์มีอำนาจในการนำที่ราชพัสดุดังกล่าวพัฒนาเปิดประมูลหาผู้ลงทุนปลูกสร้างอาคารยกกรรมสิทธิ์ให้กระทรวงการคลังได้ โดยกรมธนารักษ์เป็นผู้กำหนดกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ประมูลจะต้องจัดซื้อที่ดินยกให้แก่ราชการและสร้างอาคารหรือสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ ตามความประสงค์ของ ส่วนราชการนั้นบนที่ดินดังกล่าว พร้อมกับเสนอให้เงินค่าธรรมเนียมจัดประโยชน์แก่ทางราชการอีกจำนวนหนึ่ง โดยทางราชการจะให้สิทธิการเช่าอาคารนานปีในที่ดินราชพัสดุที่เปิดประมูล เป็นการตอบแทนแก่ผู้ลงทุนผู้ประมูลได้

ข. ที่ราชพัสดุที่กรมธนารักษ์จัดให้เช่า เพื่ออยู่อาศัย หรือประกอบการเกษตร เมื่อสภาพทำเลเปลี่ยนแปลงไปก็จะนำมาพิจารณา โดยให้สิทธิแก่ผู้เช่าเดิม โดยกำหนดเงื่อนไขเช่นเดียวกันกับข้อ 1 โดยการก่อสร้างอาคารยกกรรมสิทธิ์ให้กระทรวงการคลังได้

ค. นอกจากการพิจารณาเกี่ยวกับการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุเชิงเศรษฐกิจ นอกจากจะดำเนินการโดยวิธีการจัดให้เช่า โดยไม่ต้องประมูลและด้วยวิธีการเปิดประมูลดังกล่าวข้างต้นแล้ว กรมธนารักษ์ยังสามารถนำที่ราชพัสดุไปจัดหาประโยชน์ โดยวิธีจัดทำสัญญาต่างตอบแทนอื่นนอกเหนือจากการจัดให้เช่าได้ แต่ต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ตามนัยข้อ 23 แห่งกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ไร่ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2545 ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518

ง. ที่ราชพัสดุใดที่ไม่มีการใช้ประโยชน์ในทางราชการ หรือการเป็นที่ราชพัสดุที่มีการสงวนหวงห้ามแต่ไม่มีการใช้ประโยชน์ในทางราชการ หรือเป็นที่ราชพัสดุที่มีการบุกรุก หาก ส่วนราชการยังไม่มีการใช้ประโยชน์ในที่ดิน จะนำมาจัดให้เช่าก็ได้ แต่การเช่าจะต้องเป็นการเช่าชั่วคราว

### (3) หลักเกณฑ์การจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุ

การดำเนินการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 มาตรา 6 วรรค 2 บัญญัติว่า “ให้คณะกรรมการที่ราชพัสดุ มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายหลักเกณฑ์และวิธีการในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ไร่ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ

หลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนดให้ตราเป็นกฎกระทรวง” สำหรับการที่ราชพัสดุที่นำมาจัดหาประโยชน์ จะจัดหาประโยชน์ได้วิธีใด ตามกฎกระทรวงฯ (พ.ศ. 2545) ข้อ 23 กำหนดให้นำที่ราชพัสดุที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ในทางราชการ หรือที่ไม่ได้สงวนไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในทางราชการ จะนำมาจัดหาประโยชน์โดยการจัดให้เช่า หรือโดยวิธีการจัดทำสัญญาต่างตอบแทนอื่น นอกเหนือจากการจัดให้เช่า แต่ต้องเป็นการให้เช่าในลักษณะดังนี้

- ก. การให้เช่าที่ดินที่ผู้เช่าใช้เป็นที่อยู่อาศัย
  - ข. การให้เช่าที่ดินที่ผู้เช่าใช้ประกอบเกษตรกรรม
  - ค. การให้เช่าที่ดินเพื่อปลูกสร้างอาคาร โดยยกกรรมสิทธิ์อาคารที่ปลูกสร้างให้แก่กระทรวงการคลัง
  - ง. การให้เช่าที่ดินเพื่อประโยชน์อย่างอื่น
  - จ. การให้เช่าอาคารราชพัสดุ
  - ฉ. การจัดหาประโยชน์โดยวิธีจัดทำสัญญาต่างตอบแทนอื่น
- นอกเหนือจากการจัดให้เช่า

#### (4) วิธีการจัดให้เช่าที่ราชพัสดุ

อำนาจการจัดให้เช่า การจัดให้เช่าที่ราชพัสดุ การใช้สิทธิตามสัญญาเช่า การบอกเลิกสัญญาเช่า การจัดทำสัญญาต่างตอบแทนอื่นนอกเหนือจากการจัดให้เช่า การใช้สิทธิตามสัญญาต่างตอบแทน และการบอกเลิกสัญญาต่างตอบแทน ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมธนารักษ์ ซึ่งการดำเนินการพิจารณาอนุญาต อธิบดีกรมธนารักษ์จะมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ธนารักษ์พื้นที่ หรือผู้ใช้ที่ราชพัสดุเป็นผู้ดำเนินการแทนก็ได้ ดังนั้น ผู้มีอำนาจจัดให้เช่า ได้แก่

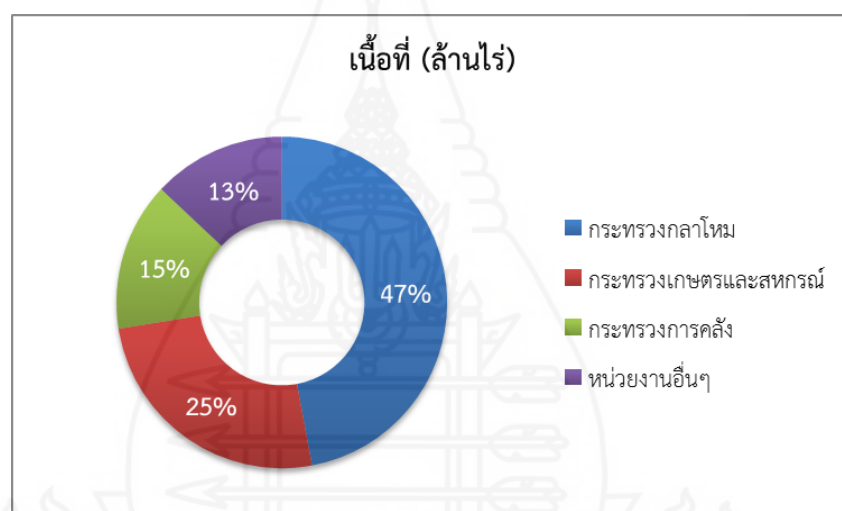
- ก. อธิบดีกรมธนารักษ์ หรือบุคคลที่อธิบดีกรมธนารักษ์มอบหมายกรณี ที่ราชพัสดุที่ขอเช่าตั้งอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร
- ข. ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือบุคคลที่ได้รับมอบหมายกรณีที่ราชพัสดุที่ขอเช่าตั้งอยู่ในเขตจังหวัด

เนื่องจากที่ราชพัสดุเป็นที่ดินของรัฐ ที่มีทั้งที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะและทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา อันเป็นทรัพยากรที่มีความจำเป็น และมีอยู่ในปริมาณจำกัด ในปัจจุบันที่ราชพัสดุในประเทศไทยมีจำนวนเพียง 12.5 ล้านไร่ หรือ ร้อยละ 4 ของที่ดินทั้งประเทศ (ที่ดินทั่วประเทศประมาณ 321 ล้านไร่) ซึ่งนับว่ามีปริมาณเนื้อที่น้อยมาก เมื่อเทียบกับปริมาณที่ดินทั้งหมดของประเทศไทย โดยเป็นที่ดินที่

ใช้ในราชการเพื่อความมั่นคงประมาณ 2.442 ล้านไร่ ซึ่งอยู่ระหว่างการประสาน เพื่อนำส่งขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ ที่ดินที่กรมธนารักษ์บริหารจัดการอีก 10.058 ล้านไร่ โดยเป็นที่ใช้ในราชการประมาณ 9.661 ล้านไร่ และที่ใช้ในการจัดหาประโยชน์ประมาณ 0.397 ล้านไร่<sup>28</sup>

โดยแบ่งที่ราชพัสดุที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยราชการ ซึ่งมีประมาณ 96% (9.661 ล้านไร่) ดังนี้<sup>29</sup>

กระทรวงกลาโหม	เนื้อที่ 4.548 ล้านไร่
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	เนื้อที่ 2.453 ล้านไร่
กระทรวงการคลัง	เนื้อที่ 1.402 ล้านไร่
หน่วยงานอื่นๆ	เนื้อที่ 1.258 ล้านไร่



ภาพที่ 2.1 ส่วนแบ่งเนื้อที่ดินราชพัสดุในความครอบครองของหน่วยงานราชการคิดเป็นอัตราร้อยละ

ที่มา: กองแผนงาน กรมธนารักษ์, แผนบริหารจัดการที่ราชพัสดุเป้าหมาย 5 ปี (ปี 2559-2563) 16 ธันวาคม 2558

<sup>28</sup> กองแผนงาน กรมธนารักษ์, แผนบริหารจัดการที่ราชพัสดุเป้าหมาย 5 ปี (ปี 2559-2563), 16 ธันวาคม 2558, กรุงเทพฯ: กรมธนารักษ์, หน้า 3

<sup>29</sup> “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 4

เมื่อจำนวนปริมาณประชากรมีเพิ่มขึ้น แต่จำนวนที่ราชพัสดุยังมีปริมาณเท่าเดิม จึงทำให้รัฐต้องมีหน้าที่ในการเข้ามาจัดระบบในการดูแล และใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุ เพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์อย่างเท่าเทียมกัน ดังนั้น รัฐจึงต้องมีการวางระเบียบกฎเกณฑ์ และเงื่อนไข เพื่อให้การบริหารที่ราชพัสดุเกิดประสิทธิภาพสูงสุด และกระทบกระเทือนต่อสิทธิของประชาชน น้อยที่สุด โดยการใช้นโยบายต่างๆ เข้ามาเป็นตัวขับเคลื่อนในการบริหารงานและจัดสรรทรัพยากร โดยใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือช่วยให้การดำเนินการตามแนวนโยบายบรรลุวัตถุประสงค์และบังเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม มีความเท่าทันกับสภาพสังคม เศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปให้ได้มากที่สุด

### 1.3.7 การได้มาซึ่งที่ราชพัสดุนั้นแบ่งออกได้ 2 ลักษณะ ดังนี้

#### 1) การได้มาโดยทางนิติกรรม

การได้มาโดยทางนิติกรรมทั่วไป ตามประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ บัญญัติไว้ในมาตรา 4 ว่า “นิติกรรม หมายความว่า การใดๆ อันทำลงโดยชอบด้วยกฎหมาย และด้วยใจสมัคร มุ่งโดยตรงต่อการผูกนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล เพื่อก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน หรือระงับ ซึ่งสิทธิ” ส่วนการได้มาซึ่งที่ราชพัสดุนั้น คือ การได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 มาตรา 4 อันได้แก่ ที่ดิน ทรัพย์ที่ประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดิน ทรัพย์อันติดอยู่กับที่ดิน รวมทั้งสิทธิต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับที่ดินด้วย

เนื่องจากที่ราชพัสดุเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ภายใต้การครอบครองของหน่วยงานราชการต่าง ๆ เพื่อใช้ประโยชน์ในการดำเนินงานของหน่วยงานราชการนั้น ๆ โดยถือว่าหน่วยงานราชการผู้ครอบครองเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน โดยมีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ ตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 มาตรา 5

การได้มาซึ่งที่ราชพัสดุโดยทางนิติกรรมจึงมีความแตกต่างกับการได้มาโดยการสงวนหวงห้ามของรัฐ เพราะการสงวนหวงห้ามเป็นผลทางกฎหมาย และอสังหาริมทรัพย์นั้นตกเป็นของรัฐ ซึ่งเป็นคนละกรณีกับการได้มาโดยทางนิติกรรมซึ่งมีเอกชนเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ ในอสังหาริมทรัพย์นั้น การได้มาทางนิติกรรมลักษณะนี้ รัฐจึงกระทำการแย่งเอกชน โดยถือเป็นนิติบุคคล โดยมีผู้กระทำการแทนหน่วยงานราชการนั้นๆ

ดังนั้น กระทรวงการคลังจึงเป็นผู้มีอำนาจในการทำนิติกรรมแต่เพียงผู้เดียว ตามบทบัญญัติที่กล่าวมาแล้วข้างต้น แต่โดยทางปฏิบัติเมื่อหน่วยงานราชการใดต้องการดำเนินการทางนิติกรรม กระทรวงการคลังจะเป็นผู้ออกหนังสือมอบอำนาจให้หน่วยงานราชการผู้ครอบครองที่ราชพัสดุนั้น ๆ เป็นผู้ดำเนินการแทน โดยทำตามระเบียบการที่ได้กำหนดไว้

การได้มาซึ่งที่ราชพัสดุโดยทางนิติกรรม มีดังนี้

(1) รัฐบาลซื้อด้วยเงินงบประมาณ

ตามหนังสือกรมธนารักษ์ ที่ 0405/04324 ลงวันที่ 20 สิงหาคม 2522 ความว่า “รัฐบาลซื้อมาด้วยเงินงบประมาณ ทั้งนี้ เนื่องจากในปัจจุบันกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ได้เพิ่มขยายหน่วยงานมากขึ้น รัฐบาลไม่มีที่ดินราชพัสดุในทำเลที่หน่วยงานนั้นต้องการ จึงต้องตั้งงบประมาณซื้อมา ที่ดินเหล่านี้จึงเปลี่ยนชื่อผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินมาเป็นของรัฐบาล”

ดังนั้น อสังหาริมทรัพย์ที่จัดซื้อด้วยเงินงบประมาณของส่วนราชการ จึงถือเป็นที่ราชพัสดุ

(2) ได้มาโดยการแลกเปลี่ยน

พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 มาตรา 5 วรรคสอง บัญญัติว่า “บรรดาที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรมใดได้มาโดยการเวนคืนหรือการแลกเปลี่ยน หรือโดยประการอื่น ให้กระทรวงการคลังเข้าถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุนั้น ทั้งนี้ ยกเว้นที่ดินที่ได้มาโดยการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ซึ่งแท้จริงแล้วการแลกเปลี่ยนนี้มีใช้ได้มาซึ่งที่ราชพัสดุฝ่ายเดียว แต่เป็นการโอนที่ราชพัสดุไปให้หน่วยงานราชการอีกฝ่ายหนึ่งด้วย ซึ่งต้องตามหลักเกณฑ์ในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 มาตรา 8 บัญญัติว่า “การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุเฉพาะที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ ให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ ส่วนการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุอื่น ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง”

ดังนั้น การแลกเปลี่ยนที่ราชพัสดุจึงถือเป็นการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุด้วย หากที่ราชพัสดุนั้น เป็นที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ การโอนกรรมสิทธิ์ก็ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ ถึงแม้จะเลิกใช้แล้ว หรือไม่มีการหวงห้ามอีกต่อไปแล้ว ตราบใดหากยังไม่มีกรอนสภาพก็ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ แต่ถ้าเป็นกรณีที่ราชพัสดุเฉพาะที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ ให้ถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือถอนการหวงห้ามได้ โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

ส่วนการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา ตามกฎกระทรวง ว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการ โอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุที่มีใช้ที่ดินที่เป็น



สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ พ.ศ. 2550<sup>30</sup> ข้อ 3 ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 กำหนดว่า “ข้อ 3 การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ จะกระทำได้แต่โดยการขาย การแลกเปลี่ยน การให้ หรือการโอนคืนให้แก่เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืน หรือทายาท และจะต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการ เว้นแต่การโอนกรรมสิทธิ์ตามข้อ 13” โดยการทำแลกเปลี่ยนที่ราชพัสดุที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาได้นั้น ต้องเป็นกรณีที่มีความจำเป็น โดยให้ปลัดกระทรวงการคลังตั้งคณะกรรมการขึ้นพิจารณา และเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เพื่อเสนอขออนุมัติจากคณะกรรมการต่อไป

(3) ได้มาโดยมีเอกชนยกให้รัฐบาล

เป็นการได้มาโดยเสนหา โดยที่ดินที่ราษฎรยกให้รัฐนี้ เป็นการยกให้แก่หน่วยงานราชการเพื่อใช้เป็นสถานีนอนามัย สถานศฤงคารณ์ โรงพยาบาล โรงเรียน สถานี่ราชการ เป็นต้น ซึ่งเอกชนอาจยกให้หน่วยงานราชการโดยตรง แต่หน่วยงานราชการที่ได้รับการให้ นั้น จะต้องนำที่ดินมาขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ เพื่อแสดงการเป็นทรัพย์สินของรัฐ ดังนั้น เมื่อที่ดินเป็นที่ราชพัสดุแล้ว กระทรวงการคลังจึงเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์เสมอ

2) การได้มาโดยผลของกฎหมาย

การได้มาโดยผลของกฎหมายนี้ อาจเป็นการได้มาโดยบทบัญญัติของกฎหมาย โดยอาจเป็นกฎหมายทั่วไป หรือกฎหมายเฉพาะเรื่องก็ได้ ซึ่งการได้มา โดยผลของกฎหมาย มีดังนี้

(1) ได้มาโดยการประกาศสงวนหวงห้าม

การหวงห้ามเป็นการได้มาโดยกฎหมายเฉพาะซึ่งเป็นกฎหมายมหาชน โดยรัฐในฐานะฝ่ายปกครองมีอำนาจเหนือกว่าเอกชน เพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพย์สิน เพื่อนำมาจัดให้บริการแบบเอกชน

ในปี พ.ศ. 2478 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2478 โดยกำหนดให้การขึ้นทะเบียนที่ดินเป็นที่สาธารณประโยชน์ต้องออกเป็นพระราชกฤษฎีกา

ต่อมาในปี พ.ศ. 2497 จนถึงปัจจุบันมีการประกาศใช้มวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ซึ่งมีข้อกำหนดในการสงวนหวงห้าม ว่าจะต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติในประมวล

<sup>30</sup> กฎกระทรวง ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการ โอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุที่มีใช้ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ พ.ศ. 2550, ข้อ 3

กฎหมายที่ดิน โดยกระทรวง ทบวง กรมเป็นผู้ประกาศสงวนหวงห้ามไว้เพื่อใช้ในราชการ และได้เข้าทำประโยชน์แล้ว

(2) โดยคำพิพากษาของศาล

ในกรณีที่มีการโต้แย้งเรื่องกรรมสิทธิ์ในที่ดินราชพัสดุ และมีการใช้กระบวนการทางศาล หากศาลได้พิจารณาแล้วมีคำพิพากษาให้กระทรวงการคลังเป็นผู้มีสิทธิดีกว่านั้นจึงหมายความว่า กระทรวงการคลังเป็นผู้มีสิทธิดีกว่าอยู่แต่เดิมแล้ว เพียงแต่มีการขออำนาจศาลให้เป็นผู้พิจารณาว่าผู้ใดมีสิทธิดีกว่ากัน

(3) โดยการเวนคืน

การเวนคืนมิใช่การได้มาด้วยความสมัครใจ แต่เป็นการนำเอากฎหมายมหาชนมาใช้ โดยปกติแล้วการเวนคืนจะกระทำมิได้ โดยปกติแล้วเอกชนจะได้รับความคุ้มครองจากกฎหมายในเรื่องขอบเขตของสิทธิในทรัพย์สิน ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560<sup>31</sup>

มาตรา 37 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิในทรัพย์สินและการสืบมรดก ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นนี้ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้น เพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรม ภายในเวลาอันควร แก่เจ้าของ ตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายจากการเวนคืน โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ ผลกระทบต่อผู้ถูกเวนคืน รวมทั้งประโยชน์ที่ผู้ถูกเวนคืนอาจได้รับจากการเวนคืนนั้น

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุนวัตกรรมประสงค์แห่งการเวนคืน และกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ให้ชัดเจน ถ้ามิได้ใช้ประโยชน์ เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดหรือมีอสังหาริมทรัพย์เหลือจากการใช้ประโยชน์ และเจ้าของเดิม หรือทายาทประสงค์จะได้คืนให้คืนแก่เจ้าของเดิมหรือทายาท

ระยะเวลาการขอคืนและการคืนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนที่มีได้ใช้ประโยชน์หรือที่เหลือจากการใช้ประโยชน์ให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท และการเรียกคืนค่าทดแทนที่ชดเชยไปให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

การตรากฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยระบุเจาะจงอสังหาริมทรัพย์หรือเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตามความจำเป็น มิให้ถือว่าเป็นการขัดต่อมาตรา 26 วรรคสอง”

<sup>31</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560, มาตรา 37

อสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนต้องเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เช่น กรมการบินพาณิชย์เวนคืนที่ดินเพื่อก่อสร้างท่าอากาศยาน การทางพิเศษแห่งประเทศไทยเวนคืนที่ดินเพื่อก่อสร้างทางพิเศษ เป็นต้น ถ้าไม่ได้มีการนำไปใช้ประโยชน์ตามที่ถูกเวนคืนภายในระยะเวลาที่กำหนด เจ้าของหรือทายาทสามารถขอคืนได้

(4) ที่ดินเหลือจากการเวนคืน

เมื่อรัฐทำการเวนคืนที่ดินมาใช้เพื่อประโยชน์แล้ว อาจมีเนื้อที่เหลือจากการเวนคืนจำนวนไม่มาก และเจ้าของหรือทายาทไม่อาจนำไปใช้ประโยชน์ได้อีก รัฐก็จำต้องซื้อที่ดินเหล่านั้นมาเป็นทรัพย์สินของรัฐ เช่น มีเนื้อที่เหลือจากการก่อสร้างถนนหรือรถไฟ เป็นต้น

(5) ตกเป็นของรัฐเนื่องจากค้างชำระภาษีอากร

ในกรณีที่มีผู้มีหน้าที่ต้องชำระภาษีอากร แต่มิได้ชำระภาษีอากร และไม่สามารถชำระได้ จะถูกยึดที่ดินมาเป็นของรัฐเพื่อเป็นการชำระหนี้แทน

(6) โดยกฎหมายพิเศษ เช่น การตกเป็นของแผ่นดินตามพระราชบัญญัติ

ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 49 วรรคแรก บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 48 วรรคหนึ่ง ในกรณีที่ปรากฏหลักฐานที่เชื่อได้ว่าทรัพย์สินใดเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด ให้เลขาธิการส่งเรื่องให้พนักงานอัยการพิจารณาเพื่อยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดินโดยเร็ว” หรือตกเป็นของแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550) มาตรา 80 บัญญัติว่า “ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สวนข้อเท็จจริงและมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหา ร่ำรวยผิดปกติ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการดังต่อไปนี้

ก. ในกรณีเป็นผู้ถูกกล่าวหาตามมาตรา 66 ให้ประธานกรรมการส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อยื่นคำร้องขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

ข. ....”

(7) โดยผลของกฎหมาย

การได้มาซึ่งทรัพย์สินในอสังหาริมทรัพย์โดยผลของกฎหมายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น มีด้วยกันหลายลักษณะ เช่น การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในสิ่งอกรรมสิทธิ์ ตามบทบัญญัติในมาตรา 1308 “ที่ดินแปลงใดเกิดทิ้งอกรรมสิทธิ์ ทิ้งออกย่อมเป็นทรัพย์สินของเจ้าของที่ดินแปลงนั้น” โดยทิ้งออกที่ว่านี้ต้องเกิดจากการทับถมของดินเองตามธรรมชาติ

ดังนั้น หากที่ราชพัสดุใดเกิดทิ้งออกขึ้นมา ทิ้งออกนั้นย่อมตกเป็นที่ราชพัสดุด้วยโดยอาศัยหลักส่วนควบ หรือในกรณีมรดกที่ไม่มีผู้รับ ตามมาตรา 1753 บัญญัติว่า

“ภายใต้บังคับแห่งสิทธิของเจ้าหน้กองมรดก เมื่อบุคคลใดถึงแก่ความตายโดยไม่มีทายาทโดยธรรม หรือผู้รับพินัยกรรมหรือการตั้งมูลนิธิตามพินัยกรรม มรดกของบุคคลนั้นตกทอดแก่แผ่นดิน” เป็นต้น

(8) เป็นโบราณสถาน กำแพงเมือง คูเมือง

แต่เดิมกำแพงเมือง คูเมือง เป็นโบราณสถานที่สร้างขึ้นมา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการรุกรานของข้าศึกศัตรู ซึ่งถือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน แต่ผู้คนมักเข้าใจผิดคิดว่ากำแพงเมือง คูเมืองเป็นกรรมสิทธิ์ของกรมศิลปากร แท้ที่จริงแล้วพื้นที่กำแพงเมือง คูเมือง นั้นเป็นที่ราชพัสดุ โดยมีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ แม้ว่าตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 จะกำหนดให้กรมศิลปากร มีอำนาจประกาศให้ที่ดินใดเป็นเขตโบราณสถาน และมีอำนาจที่จะบังคับให้เจ้าของ หรือผู้ครอบครองที่ดินห้ามรื้อถอน ตกแต่ง ซ่อมแซม โดยไม่ได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษร จากกรมศิลปากร

(9) โดยเหตุประการอื่น

เป็นการได้มาซึ่งที่ราชพัสดุที่นอกเหนือจากที่กล่าวมาแล้วข้างต้น เช่น ที่ดินที่รัฐได้มาจากการค้าประกัน หรือได้มาโดยการยกเลิกหรือยุบรวมรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น

ในบทที่ 3 นี้ ผู้ศึกษาวิจัยจึงได้นำเสนอในเรื่องของกฎหมายที่เกี่ยวข้องตั้งแต่กฎหมายระดับพระราชบัญญัติ และกฎหมายระดับรองลงมา เช่น พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ระเบียบ และคำสั่งต่างๆ ดังนี้

## 2. กฎหมายที่เกี่ยวข้องที่ราชพัสดุ

### 2.1 พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518<sup>32</sup> คือ “เนื่องจากปัจจุบันนี้ไม่มีกฎหมายว่าด้วยการปกครอง ดูแล รักษาที่ราชพัสดุให้เป็นไปโดยมีระเบียบ และหลักเกณฑ์ ที่แน่นอน ทำให้เกิดปัญหายุ่งยากในทางปฏิบัติหลายประการ สมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบที่ราชพัสดุขึ้น โดยเฉพาะ โดยให้กระทรวงการคลังมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการนี้ เพื่อการประหยัดและจัดปัญหางานซ้ำและซ้อนกัน” ซึ่งต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2518 มาตรา 3 ให้ยกเลิกความในข้อ 9 แห่งประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 และให้ใช้ความ

<sup>32</sup> พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518

ตามข้อ 9<sup>33</sup> ซึ่งมีสาระสำคัญในส่วนที่เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ คือ ให้กระทรวงการคลังมีหน้าที่เกี่ยวกับกิจการ ที่เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ ซึ่งรัฐมีอำนาจในการดำเนินการตามกฎหมายแต่เพียงผู้เดียว และกิจการอันเกี่ยวกับที่ราชพัสดุนั้นต้องไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรมอื่น<sup>34</sup> และในคราวเดียวกันนั้นเองก็ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ขึ้น

ที่ราชพัสดุถือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่มีความแตกต่างจากทรัพย์สินของแผ่นดินลักษณะอื่นๆ ตามหลักของกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น “กรรมสิทธิ์” ได้แก่ สิทธิความเป็นเจ้าของในทรัพย์สิน ซึ่งผู้มีกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์และสังหาริมทรัพย์ย่อมได้สิทธิดังนี้<sup>35</sup>

1. สิทธิใช้สอย
2. สิทธิในการจำหน่ายทรัพย์สิน
3. สิทธิที่จะได้ดอกผลแห่งทรัพย์สินนั้น
4. สิทธิในการติดตามเอาทรัพย์สินคืนจากผู้อื่นที่ไม่มีสิทธิยึดถือได้
5. มีสิทธิที่จะขัดขวางผู้ที่สอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

สิทธิทั้งหลายดังที่กล่าวมาแล้วนี้ เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิที่จะกระทำต่อทรัพย์สินของตน เว้นแต่จะมีบทบัญญัติของกฎหมายจำกัดสิทธิไว้

เนื่องจากที่ราชพัสดุนั้น เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่มีความพิเศษกว่าทรัพย์สินของแผ่นดินลักษณะอื่น ในประเด็นของการถือกรรมสิทธิ์ เพราะมีการกำหนดในเรื่องของผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุไว้ในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 มาตรา 5 ซึ่งได้บัญญัติว่า “ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ” เห็นได้ว่า “กรรมสิทธิ์” ในหลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ตามความหมายข้างต้นนั้น เป็นความหมายในเรื่องของทรัพย์สินในการแสดงความเป็นเจ้าของในทรัพย์สิน ส่วนประเด็นของ คำว่า “กรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ” ตามบทบัญญัติ

<sup>33</sup> ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 ข้อ 9 “กระทรวงการคลังมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเงินแผ่นดิน ภาษีอากร การรับราชการ กิจการเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ กิจการอันกฎหมายบัญญัติให้เป็นการผูกขาดของรัฐ กิจการหารายได้ ซึ่งรัฐมีอำนาจดำเนินการได้แต่ผู้เดียวตามกฎหมายและไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรมอื่น และกิจการซึ่งจะเป็นสัญญาผูกพันต่อเมื่อรัฐบาลได้ให้อำนาจหรือให้สัตยาบัน รวมทั้งการค้ำประกันหนี้ของส่วนราชการ องค์การของรัฐ สถาบันการเงิน และรัฐวิสาหกิจ”

<sup>34</sup> ทวีชัย ลิขีเก, เอกสารประกอบการบรรยาย, กรมส่งกำลังบำรุงทหารบก เรื่อง ที่ราชพัสดุ แนวทางปฏิบัติในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา และการใช้, 2560, หน้า 2-3.

<sup>35</sup> มาตรา 1336 “ภายในบังคับแห่งกฎหมาย เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิใช้สอยและจำหน่ายทรัพย์สินของตนและได้ซึ่งดอกผลแห่งทรัพย์สินนั้น กับทั้งมีสิทธิติดตามและเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ และมีสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้น โดยมิชอบด้วยกฎหมาย”

ในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 มาตรา 5 นั้น กระทรวงการคลังได้มีหนังสือ ที่ กค 0403/25134 ลงวันที่ 13 กันยายน 2520 ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายของกระทรวงการคลังที่กรมธนารักษ์ และกรมที่ดินมีความเห็นขัดแย้งกันอยู่ว่า การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินประเภทที่เป็นทรัพย์สิน ของรัฐบาลอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ควรจะออกเป็นโฉนดหรือหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง<sup>36</sup>

หลังจากที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ 6) ได้พิจารณาประเด็นปัญหาดังกล่าวแล้ว

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุนี้ ได้มีการบัญญัติไว้ในมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518<sup>37</sup> โดยแบ่งลักษณะการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ ออกเป็น 2 ลักษณะ ดังนี้

### **2.1.2 การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุเฉพาะที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ**

การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุเฉพาะที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ให้ทำโดยการตราพระราชบัญญัติเท่านั้น โดยให้มีแผนที่แสดงเขตที่ราชพัสดุแนบท้ายด้วย

### **2.1.3 การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุอื่น**

ส่วนการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุอื่นนั้น ให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ได้กำหนดไว้ในกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุที่มีใช้ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ พ.ศ. 2550

ส่วนในประเด็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้บัญญัติไว้ในมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518<sup>38</sup> นั้น รวมถึงที่ดินสาธารณสมบัติ

<sup>36</sup> บันทึก เรื่อง การออกหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ (ปัญหามาตรา 8 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดินและมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 เรื่องเสร็จที่ 308/2520

<sup>37</sup> มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 “การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุเฉพาะที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ ส่วนการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุอื่น ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง การตราพระราชบัญญัติตามวรรคหนึ่ง ให้มีแผนที่แสดงเขตที่ราชพัสดุแนบท้ายด้วย”

<sup>38</sup> มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 “ที่ราชพัสดุเฉพาะที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เมื่อเลิกใช้เพื่อประโยชน์เช่นนั้น หรือเมื่อสิ้นสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว หรือที่ราชพัสดุที่ทางราชการหวงห้าม ไว้และทางราชการไม่ประสงค์จะหวงห้ามอีก

ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ เว้นแต่ ที่ดินขององค์กรปกครองท้องถิ่นและรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคล โดยแบ่งกรณีของการถอนสภาพออกเป็น 2 กรณี ดังนี้

1) กรณีที่ที่ราชพัสดุนั้นเป็นที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ

2) กรณีที่ที่ราชพัสดุนั้นทางราชการได้หวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ แต่ต่อมาไม่ประสงค์ที่จะหวงห้ามไว้ใช้ในราชการอีกต่อไป

ทั้ง 2 กรณีนี้เมื่อเลิกใช้ประโยชน์ในทางราชการแล้ว หรือเมื่อสิ้นสภาพการเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว ให้ถอนสภาพหรือถอนการหวงห้ามแล้วแต่กรณี โดยให้ตราเป็น พระราชกฤษฎีกาแล้ว จึงสามารถทำการ โอนกรรมสิทธิ์ได้ตามบทบัญญัติในมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ต่อไป

## 2.2 กฎกระทรวง

กฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการ โอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุที่มีใช้ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ พ.ศ. 2550 ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 8 และมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการปรับปรุงหลักเกณฑ์และวิธีการ โอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุที่มีใช้ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ ให้สอดคล้อง และเหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน และเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ที่ยกที่ราชพัสดุให้แก่ทางราชการ โดยได้บัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีการ โอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุไว้ ดังนี้

---

ต่อไป ให้ถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือถอนการหวงห้ามแล้วแต่กรณี โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และให้มีแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย”

### 2.2.1 การขาย<sup>39</sup>

โดยกำหนดให้คณะกรรมการกำหนดมูลค่าที่ราชพัสดุ เป็นผู้กำหนดมูลค่า โดยประเมินจากราคาซื้อขายจริงในท้องตลาด และให้กระทำโดยวิธีการประมูล เว้นแต่ เป็นการขายที่ราชพัสดุกับหน่วยงาน<sup>40</sup> ดังนี้

- 1) สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์
- 2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 3) รัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคล
- 4) การขายตามโครงการของส่วนราชการ หน่วยงาน หรือองค์กรของรัฐที่มีกฎหมาย หรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนดขั้นตอนและวิธีการสำหรับกรณีนั้นไว้เป็นการเฉพาะ
- 5) การขายที่คณะกรรมการกำหนดมูลค่าที่ราชพัสดุเห็นว่า โดยสภาพแล้วที่ราชพัสดุนั้น ไม่เหมาะสมที่จะใช้วิธีการประมูล

<sup>39</sup> กฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการ โอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุที่มีใช้ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ พ.ศ. 2550 ข้อ 5 “การขายและการแลกเปลี่ยนที่ราชพัสดุ ให้คณะกรรมการตามข้อ ๔ กำหนดมูลค่าของที่ราชพัสดุโดยประเมินจากราคาที่คาดว่าจะเป็นราคาซื้อขายจริงในท้องตลาดในปัจจุบัน และให้คำนึงถึงสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจ สภาพและที่ตั้งของที่ราชพัสดุ มูลค่าเพิ่มของที่ราชพัสดุในกรณีที่จะนำไปผนวกเข้ากับที่ดินของบุคคลอื่นที่ตั้งอยู่ติดกัน รวมทั้งความเหมาะสมและปัจจัยที่สำคัญอื่นๆ ที่จะทำให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ทางราชการ

ในกรณีให้เห็นเป็นการสมควรเพื่อประโยชน์ในการกำหนดมูลค่าของที่ราชพัสดุตามวรรคหนึ่งจะให้สถาบันวิชาชีพหรือบริษัท ที่ปรึกษาทางด้านการประเมินอสังหาริมทรัพย์ทำการศึกษาและประเมินราคาของที่ราชพัสดุเพื่อนำมาใช้เปรียบเทียบกับมูลค่าขั้นต่ำที่คณะกรรมการตามข้อ ๔ กำหนดไว้ก็ได้ ทั้งนี้ การให้สถาบันวิชาชีพหรือบริษัทที่ปรึกษาทางด้านการประเมินอสังหาริมทรัพย์ทำการดังกล่าวให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนด”

<sup>40</sup> ข้อ 6 “การขายและการแลกเปลี่ยนที่ราชพัสดุ ให้กระทำโดยวิธีประมูลตามระเบียบที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนด เว้นแต่การขายหรือการแลกเปลี่ยนดังต่อไปนี้ จะกระทำโดยวิธีอื่นก็ได้

(๑) การขายหรือการแลกเปลี่ยนกับสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจ ที่เป็นนิติบุคคล

(๒) การขายที่ราชพัสดุตามโครงการของส่วนราชการ หน่วยงาน หรือองค์กรของรัฐที่มีกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนดขั้นตอนและวิธีการสำหรับกรณีนั้นไว้เป็นการเฉพาะ

(๓) การขายหรือการแลกเปลี่ยน ซึ่งคณะกรรมการตามข้อ ๔ โดยความเห็นชอบของปลัดกระทรวงการคลัง เห็นว่าโดยสภาพไม่เหมาะสมที่จะกระทำโดยวิธีประมูล”



คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็น กรณีการขายที่ดินและสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุ โดยสรุปมีใจความว่า กระทรวงการคลังได้มีหนังสือด่วนมาก ที่ กค 0403/20134 ลงวันที่ 13 กรกฎาคม 2509 ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความในปัญหาข้อกฎหมาย เนื่องจากกระทรวงการคลังประสงค์ที่จะขายที่ดินและสิ่งปลูกสร้างบางแห่งในกองมรดกของ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และทรัพย์สินของท่านผู้หญิงวิจิตร ธนะรัชต์ ซึ่งตกเป็นของรัฐ ตามคำสั่งในมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร<sup>41</sup> ในการโอนทรัพย์สินของแผ่นดินที่มีใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดิน เจ้าของกรรมสิทธิ์ คือ กระทรวงการคลัง สามารถจำหน่ายโอนได้โดยไม่ต้องดำเนินการตามมาตรา 1305<sup>42</sup> แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือวรรคสามของมาตรา 8<sup>43</sup> แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

### 2.2.2 วิธีการแลกเปลี่ยนที่ราชพัสดุ

โดยกำหนดให้คณะกรรมการกำหนดมูลค่าที่ราชพัสดุ ซึ่งมีหลักการดำเนินการและข้อยกเว้นเช่นเดียวกับการขายที่ราชพัสดุ ต่างเพียงแต่มีการกำหนดคุณลักษณะเบื้องต้นของที่ดินที่จะนำมาแลกเปลี่ยน<sup>44</sup> ดังต่อไปนี้

1) ที่ดินที่จะนำมาแลกเปลี่ยนนั้นต้องตั้งอยู่ติดกับทางหลวง หรือทางสาธารณะที่สะดวกแก่การคมนาคม

<sup>41</sup> ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีที่ 163/2509 บันทึก เรื่อง “การขายที่ดินและสิ่งปลูกสร้างซึ่งเป็นราชพัสดุ”

[http://web.krisdika.go.th/data/comment/comment2/2509/c2\\_0163\\_2509.pdf](http://web.krisdika.go.th/data/comment/comment2/2509/c2_0163_2509.pdf)

<sup>42</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1305 บัญญัติว่า “ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นจะโอนแก่กันได้ เว้นแต่ อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา”

<sup>43</sup> ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 มาตรา 8 วรรคสาม บัญญัติว่า “บรรดาที่ดินดังกล่าวในวรรคแรกนั้น เมื่อมีเหตุผลอันสมควร รัฐมนตรีมีอำนาจที่จะจัดขึ้นทะเบียนเป็นของทบวงการเมืองได้ ในกรณีเช่นว่านี้ที่ดินนั้นอาจโอนต่อไปยังเอกชนได้ แต่ต้องกระทำโดยพระราชบัญญัติ”

<sup>44</sup> ข้อ 7 “ที่ดินที่จะนำมาแลกเปลี่ยนกับที่ราชพัสดุอย่างน้อยต้องมีคุณลักษณะเบื้องต้น ดังต่อไปนี้

(๑) ตั้งอยู่ติดกับทางหลวงหรือทางสาธารณะที่สะดวกแก่การคมนาคม หรือตั้งอยู่ติดกับที่ราชพัสดุที่มีทางเข้าออกสู่ ทางหลวงหรือทางสาธารณะอยู่แล้ว

(๒) สามารถนำมาใช้ประโยชน์ในทางราชการได้ตามความมุ่งหมาย โดยไม่ขัดต่อกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองหรือกฎหมายอื่น

(๓) มีขนาดเหมาะสม หรือเมื่อนำไปผนวกเข้ากับที่ราชพัสดุที่ตั้งอยู่ติดกันแล้วจะมีขนาดเหมาะสมที่จะนำมาใช้ประโยชน์ในทางราชการได้

2) สามารถนำมาใช้ประโยชน์ในทางราชการได้ตามความมุ่งหมาย โดยไม่ขัดต่อกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองหรือกฎหมายอื่น

3) มีขนาดเหมาะสม หรือเมื่อผนวกเข้ากับที่ราชพัสดุที่อยู่ติดกันแล้วจะมีขนาดเหมาะสมที่จะนำมาใช้ประโยชน์ในทางราชการได้

กรณีการแลกเปลี่ยนที่ราชพัสดุนี้ มีความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่มีความน่าสนใจ คือ เรื่องการแลกเปลี่ยนที่ราชพัสดุที่มีผู้อุทธรณ์ให้กับที่ดินของเอกชน<sup>45</sup> ซึ่งเป็นกรณีที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี มีหนังสือ ค่วนมาก ที่ นร 0214/14301 ลงวันที่ 30 พฤศจิกายน 2538 ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย เพื่อพิจารณาปัญหา กรณีกระทรวงการคลังได้เสนอขออนุมัติแลกเปลี่ยนที่ราชพัสดุ โฉนดเลขที่ 928 เลขที่ดิน 24 เขตมีนบุรี กรุงเทพมหานคร ซึ่งได้รับบริจาคมาจาก นางนงคกล้า รอดอนันต์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้กรมอาชีวศึกษาใช้ก่อสร้างสถานศึกษากับที่ดินของบริษัท แนนเซอร์ลพาร์ค จำกัด (มหาชน) และของบริษัท บ้านมโนรมย์ จำกัด

คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็น โดยสรุปว่า ในการพิจารณาว่าที่ดินนั้นเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะได้ หรือไม่นั้น มีได้ 2 กรณี คือ

1. เมื่อมีการเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นแล้ว หรือ
2. เมื่อมีการแสดงให้ปรากฏแก่บุคคลภายนอกว่าจะใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ทางราชการยังมิได้เข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินแปลงนั้นแต่อย่างใด เนื่องจากที่ดินแปลงดังกล่าวไม่มีทางออกสู่ทางสาธารณะ สำหรับการรังวัดขอบเขตที่ดิน ก็เป็นเพียงเพื่อให้ทราบขอบเขตและจำนวนของที่ดินที่แน่นอน ส่วนการออกแบบก่อสร้างอาคารเรียน การจัดตั้งงบประมาณสำหรับการก่อสร้าง รวมถึงการดำเนินการประกวดราคานั้นก็เป็นเพียงการเตรียมการ ยังมิได้มีการส่งมอบที่ดินเพื่อเข้าดำเนินการ จึงยังไม่ถือว่ามีการใช้ประโยชน์หรือมีการดำเนินการอันทำให้บุคคลภายนอกเห็นหรือเข้าใจได้ว่ามีการใช้ประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุแปลงดังกล่าว

ดังนั้น ที่ราชพัสดุแปลงนี้จึงมิใช่ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ การโอนกรรมสิทธิ์เพื่อแลกเปลี่ยนที่ราชพัสดุแปลง ดังกล่าว

<sup>45</sup> ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ 266/2539 บันทึก เรื่อง “การแลกเปลี่ยนที่ราชพัสดุที่มีผู้อุทธรณ์ให้กับที่ดินของเอกชน” จาก [http://web.krisdika.go.th/data/comment/comment2/2539/c2\\_0266\\_2539.pdf](http://web.krisdika.go.th/data/comment/comment2/2539/c2_0266_2539.pdf)

กับเอกชน จึงสามารถดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ได้

### 2.2.3 การให้ที่ราชพัสดุ<sup>46</sup>

กระทำได้โดยเฉพาะกรณี ดังต่อไปนี้

1. การศาสนา การสาธารณกุศล การสาธารณประโยชน์อย่างอื่น
2. การโอนคืนให้แก่ผู้ยกให้หรือทายาท
3. ต้องคำนึงถึงสภาพ และทำเลที่ตั้งกับความเหมาะสม และประโยชน์

ที่จะเกิดแก่ประชาชน

วิธีการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ไม่ว่าจะเป็นการขาย การแลกเปลี่ยน การให้ และการ โอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุนั้นให้แก่เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืน หรือ ทายาทนั้น มีเงื่อนไขสำคัญ ดังนี้

1. ต้องได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี
2. คณะกรรมการพิจารณาเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

เพื่อเสนอขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุนั้น กฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการ โอนกรรมสิทธิ์ ที่ราชพัสดุที่มีใช้ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ พ.ศ. 2550 ได้แบ่งลักษณะการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุไว้ ดังนี้

#### 1) การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุนั้นให้แก่ผู้ยกให้หรือทายาท

การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุนั้นให้แก่ผู้ยกให้หรือทายาทนั้น ได้กำหนด หลักเกณฑ์ไว้ในข้อ 9<sup>47</sup> ที่ผู้ยกที่ดินให้ทางราชการหรือทายาทของผู้ยกให้สามารถกระทำได้ หากทาง ราชการไม่ประสงค์ที่จะใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุนั้น ตามวัตถุประสงค์ที่ผู้ยกให้กำหนดไว้ หรือ ในกรณีที่หน่วยราชการผู้ครอบครองมิได้ใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของผู้ยกให้ตามระยะเวลา

<sup>46</sup> ข้อ 8 “การให้ที่ราชพัสดุจะกระทำ ได้เฉพาะเพื่อการศาสนา การสาธารณกุศลการสาธารณประโยชน์ อย่างอื่น หรือการโอนคืนให้แก่ ผู้ยกให้หรือทายาท

การให้ที่ราชพัสดุเพื่อการศาสนา การสาธารณกุศล หรือการสาธารณประโยชน์อย่างอื่นให้คำนึงถึงสภาพและ ที่ตั้งของที่ราชพัสดุ กับความเหมาะสมและประโยชน์ที่จะเกิดแก่ประชาชน โดยส่วนรวมเป็นสำคัญ”

<sup>47</sup> ข้อ 9 วรรคแรก“การ โอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุนั้นให้แก่ผู้ยกให้หรือทายาท จะกระทำได้เมื่อทาง ราชการไม่ประสงค์จะใช้ประโยชน์ใน ที่ราชพัสดุนั้นตามวัตถุประสงค์ของผู้ยกให้หรือมิได้ใช้ประโยชน์ ตามวัตถุประสงค์ของผู้ยกให้ภายในระยะเวลาที่ผู้ยกให้กำหนดไว้ หรือภายในห้าปีนับแต่วันที่มีการยกที่ดินนั้น ให้แก่ทางราชการ

ที่ผู้ยกให้ได้กำหนดไว้หรือภายในระยะเวลา 5 ปี นับตั้งแต่วันที่มีการยกที่ดินให้ทางราชการ ผู้ยกให้หรือทายาทย่อมมีสิทธิขอคืนที่ดินราชพัสดุนั้นได้

ประเด็นการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุนั้นให้แก่ผู้ยกให้ที่น่าสนใจ เคยมีกรณีที่กระทรวงการคลังขอหารือคณะกรรมการกฤษฎีกา ตามหนังสือ ที่ กค 0408/5818 ลงวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2530 เรื่อง การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุนั้นให้แก่ผู้ยกให้ (ข้อ 2 และข้อ 3 แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518)<sup>48</sup> ราย นายชาย ดวงวิสุย จังหวัดกาฬสินธุ์ นายจันทน์ วงศ์จร จังหวัดตรัง และนายประเสริฐ เพชรชนะ จังหวัดนครสวรรค์ โดยไม่ต้องรอให้ครบกำหนดสิบปี ตามข้อ 3 แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกาได้แยกพิจารณาเป็น 2 กรณี ดังนี้

(1) กรณีที่ดินราย นายชาย ดวงวิสุย ที่จังหวัดกาฬสินธุ์ และนายจันทน์ วงศ์จร ที่จังหวัดตรัง ทางราชการยังมิได้เข้าใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของผู้ยกให้แต่ประการใด ดังนั้น ที่ดินทั้ง 2 ราย จึงมิใช่ที่ดินที่เป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุทั้ง 2 แปลง คืนให้แก่ผู้ยกให้ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดในข้อ 3<sup>49</sup> แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 คือ จะต้องรอให้ครบกำหนดระยะเวลา 10 ปี ตามที่กำหนด

(2) กรณีที่ดิน ราย นายประเสริฐ เพชรชนะ จังหวัดนครสวรรค์ คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เห็นว่า การยกที่ดินให้แก่ทางราชการ ของนายประเสริฐ เพชรชนะ มิได้ประสงค์จะให้ทางราชการใช้เป็นที่ตั้งสร้างโรงเรียนบ้านแก่งชะวลิตวิทยา แต่เป็นการยกให้เพื่อนำไปแลกเปลี่ยนกับที่ดินของนางเนื่อง โขคปลอดเคราะห์ ซึ่งยกที่ดินของนางเนื่อง ให้ใช้เป็นที่ตั้งสร้างโรงเรียน โดยมีข้อตกลงว่าต้องหาที่ดินมาทดแทนเป็นที่อยู่อาศัยให้แก่นางเนื่อง ก่อนที่นายประเสริฐ จะทำนิติกรรมจดทะเบียนยกที่ดินของตนให้ทางราชการ นางเนื่องก็ได้เข้าครอบครองที่ดินของนายประเสริฐ ตามข้อตกลงที่ทางราชการต้องหาที่ดินทดแทน

<sup>48</sup> ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 226/2532 บันทึก เรื่อง “การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุนั้นให้แก่ผู้ยกให้ (ข้อ 2 และ ข้อ 3 แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ” [http://web.krisdika.go.th/data/comment/comment2/2532/c2\\_0226\\_2532.pdf](http://web.krisdika.go.th/data/comment/comment2/2532/c2_0226_2532.pdf)

<sup>49</sup> ข้อ 3 กฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525) “การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุนั้นให้แก่ผู้ยกให้จะกระทำได้เมื่อที่ราชพัสดุนั้นมิใช่เป็น ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ และทางราชการมิได้ใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุนั้นตามวัตถุประสงค์ของ ผู้ยกให้ภายในสิบปีนับตั้งแต่วันที่จดทะเบียนยกให้ และผู้ยกให้เป็นผู้ยื่นเรื่องราวขอที่ราชพัสดุนั้นภายในหนึ่งปีนับแต่วันครบระยะเวลาดังกล่าว

ให้แก่นางเนื่องแล้ว ดังนั้น ทางราชการจึงต้องโอนที่ดินที่นายประเสริฐฯ ยกให้แก่ทางราชการให้แก่ นางเนื่อง ตามเจตนาของนายประเสริฐ ผู้ยกให้ โดยไม่ต้องรอให้ครบ 10 ปี ตามกฎกระทรวง เพราะ ต้องปฏิบัติตามข้อตกลงในการยกให้ และมีใช้กรณีโอนคืนแก่ผู้ยกให้

ส่วนประเด็นการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุคืนให้แก่ทายาท ก็มีความเห็น ของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การโอนที่ราชพัสดุให้แก่ทายาทผู้ยกให้ ราย นายอำนาจ พลมณี ทายาทโดยธรรมของนางสังข์ พลมณี<sup>50</sup> เป็นกรณีที่สำคัญเลขธิการคณะรัฐมนตรีขอให้คณะกรรมการ กฤษฎีกาพิจารณา กรณีกระทรวงการคลังขอให้สำนักเลขธิการคณะรัฐมนตรีพิจารณาการโอนที่ราช พักสุคืนให้แก่ทายาทผู้ยกให้ ราย นายอำนาจ พลมณี ทายาทโดยธรรมของนางสังข์ พลมณี ว่าสามารถคืนได้หรือไม่ เนื่องจากระยะเวลายังไม่ครบ 10 ปี และทางราชการยังไม่ได้แจ้งความ ประสงค์ที่จะไม่ใช้ที่ราชพัสดุ

ซึ่งมีความเห็นโดยสรุปว่า หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการโอนที่ราชพัสดุที่มีใช้ เป็น ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ คืนให้แก่ผู้ยกให้ หรือทายาท ของผู้ยกให้ ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2537) ต้องเป็นที่ราชพัสดุที่ทางราชการ ไม่ประสงค์จะใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของผู้ยกให้ หรือมิได้ใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ ของผู้ยกให้ภายในสิบปีนับแต่วันที่ยกที่ดินนั้นให้แก่ทางราชการ ดังนั้น การนับเวลาต้องเริ่ม นับตั้งแต่วันที่ยกที่ดินให้แก่ทางราชการโดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าขณะยกให้คืน ที่ดินจะมี สถานะเป็นที่ราชพัสดุตั้งแต่เมื่อใด ส่วนที่ผู้ยกให้ต้องยื่นเรื่องราวขอที่ราชพัสดุนั้น ต้องทำภายใน กำหนด 2 ปี นับแต่วันที่ทางราชการแจ้งความประสงค์ที่จะไม่ใช้ประโยชน์แล้ว หรือภายใน 2 ปี นับแต่วันครบกำหนดสิบปี นับแต่วันที่ยกที่ดินให้แก่ทางราชการ หากกระทรวงการคลังเห็นว่า มีเหตุผลอันสมควรอย่างยิ่ง เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ก็สามารถเสนอกองรัฐมนตรี เพื่อมี มติให้คืนได้ โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาเรื่องการได้รับแจ้งจากทางราชการว่าจะไม่ใช้ประโยชน์ ในที่ดินราชพัสดุนั้นแต่อย่างใด

<sup>50</sup> ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 1/2541 บันทึก เรื่อง “การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ คืนให้แก่ทายาทผู้ยกให้รายนายอำนาจ พลมณี ทายาทโดยธรรมของนางสังข์ พลมณี”

2) การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุคืนให้แก่เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืน หรือ

ทายาท

กฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการ โอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ ที่มีใช้ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ พ.ศ. 2550 ข้อ 12<sup>51</sup> โดยต้องเป็นกรณีที่เข้าตามหลักเกณฑ์ทั้งหมด ดังนี้

ก. ต้องเป็นที่ราชพัสดุที่มีใช้ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะที่ได้มาจากการเวนคืน และ

ข. ต้องไม่มีการใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ในการเวนคืน

3) การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หรือตามโครงการของรัฐ หากมีการกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ ให้ใช้กฎหมายเฉพาะเพื่อการนั้น<sup>52</sup>

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 มาตรา 14 ระบุว่า หากที่ราชพัสดุที่กระทรวงการคลังได้มาจากการจัดซื้อของ ส.ป.ก. หรือมีผู้ยกให้แก่ ส.ป.ก. เพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น ให้ถือเป็นกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. โดยไม่นำเอาความในมาตรา 8 และมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุมาใช้บังคับ แต่ให้ดำเนินการตามประมวลกฎหมายที่ดินแทน

<sup>51</sup> ข้อ 12 “การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุคืนให้แก่เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนหรือทายาทจะกระทำได้เมื่อที่ราชพัสดุดังกล่าวเป็นที่ราชพัสดุที่มีใช้ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ ที่ได้มาอันเนื่องมาจากการเวนคืน และไม่มีการใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน และให้เรียกเงินคืนจากเจ้าของเดิมหรือทายาทด้วย

ในกรณีที่ปรากฏแก่เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนหรือทายาทว่าไม่มีการใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนแล้ว ให้เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนหรือทายาทมีสิทธิยื่นคำขอรับคืนที่ราชพัสดุดังกล่าวคืนที่ที่มีอำนาจในการเวนคืน

ให้เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในการเวนคืนส่งคำขอตามวรรคสอง และเอกสารหลักฐานต่างๆ อันจำเป็น พร้อมความเห็นไปยังกรมธนารักษ์เพื่อดำเนินการต่อไป

<sup>52</sup> ข้อ 13 “การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หรือตามโครงการของส่วนราชการ หน่วยงานหรือองค์กรของรัฐ ที่มีกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนดขั้นตอนและวิธีการสำหรับกรณีนั้นไว้เป็นการเฉพาะ ให้เสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เพื่อพิจารณาอนุมัติ”

ส่วนพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาตรา 5 กำหนดว่า หากรัฐมีความจำเป็นต้องได้อสังหาริมทรัพย์มาใช้เพื่อกิจการสาธารณูปโภค เพื่อป้องกันประเทศ เพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อการผังเมือง เพื่อการพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม เพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือการสาธารณประโยชน์อื่น ให้ดำเนินการ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

#### 2.2.4 การขอคืนที่ราชพัสดุ

ในการขอคืนที่ราชพัสดุนั้น มีเงื่อนไขดังต่อไปนี้<sup>53</sup>

- 1) ทางราชการไม่มีความประสงค์จะใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุนั้นตามวัตถุประสงค์ของผู้ยกให้ หรือ
- 2) เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลา 5 ปี นับตั้งแต่วันที่มีการยกที่ดินให้กับทางราชการ

กรมธนารักษ์จะเป็นผู้แจ้งให้กับผู้ยกให้หรือทายาทมาดำเนินการขอรับคืนที่ราชพัสดุนั้น โดยทำเป็นหนังสือส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปยังภูมิลำเนาของผู้ยกให้หรือทายาท

ในกรณีที่ผู้ยกให้หรือทายาทไม่มาขึ้นเรื่องขอรับคืนที่ราชพัสดุนั้นหลังจากพ้นกำหนด 5 ปี นับแต่วันที่ได้รับแจ้งหรือนับแต่วันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ทางราชการสามารถนำเอาที่ราชพัสดุนั้นไปใช้ประโยชน์ในราชการอื่นตามสมควรได้

<sup>53</sup> ข้อ 9 วรรคสอง “เมื่อทางราชการไม่ประสงค์จะใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุตามวัตถุประสงค์ของผู้ยกให้หรือเมื่อพ้นกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้กรมธนารักษ์แจ้งให้ผู้ยกให้หรือทายาทมาขึ้นเรื่องขอรับคืนที่ราชพัสดุดังกล่าวคืน โดยทำเป็นหนังสือส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปยังภูมิลำเนาของผู้ยกให้หรือทายาท ในกรณีที่ไม่มีผู้รับหรือไม่รู้ตัวผู้รับหรือรู้ตัวแต่ไม่ทราบภูมิลำเนาให้ปิดประกาศแจ้งการคืนที่ราชพัสดุนั้นไว้ ณ ที่ตั้งแปลงที่ดิน สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขา และสำนักงานเขตหรือที่ว่าการอำเภอ แห่งท้องที่อันเป็นที่ตั้งของที่ราชพัสดุนั้น และประกาศในราชกิจจานุเบกษาด้วย

เมื่อพ้นกำหนดห้าปีนับแต่วันที่ผู้ยกให้หรือทายาทได้รับแจ้งหรือนับแต่วันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ปรากฏว่าผู้ยกให้ หรือทายาทไม่มาขึ้นเรื่องขอรับคืนที่ราชพัสดุนั้นทางราชการอาจนำที่ราชพัสดุนั้นไปใช้ประโยชน์ใดๆได้ ตามที่เห็นสมควร”

ข้อ 10 “ในกรณีที่ปรากฏแก่ผู้ยกให้หรือทายาทว่าทางราชการไม่ได้ใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุตามวัตถุประสงค์ของผู้ยกให้ภายในระยะเวลาที่ผู้ยกให้กำหนดไว้หรือภายในห้าปีนับตั้งแต่วันที่มีการยกที่ดินนั้นให้แก่ทางราชการ ผู้ยกให้หรือทายาทอาจขอที่ราชพัสดุนั้นคืนได้ โดยทำเป็นหนังสือยื่นต่อกรมธนารักษ์หรือส่วนราชการที่เป็นผู้ดูแลรักษาหรือใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุดังกล่าว”

3) หากผู้ยกให้หรือทายาทเห็นว่าทางราชการไม่ได้ใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุนั้นตามวัตถุประสงค์ที่ผู้ยกให้ระบุไว้ตามระยะเวลาที่กำหนด หรือภายในระยะเวลา 5 ปี นับแต่วันที่ยกที่ดินให้ทางราชการก็สามารถขอคืนได้ โดยทำเป็นหนังสือยื่นต่อกรมธนารักษ์ ส่วนราชการผู้ดูแลรักษา หรือใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุดังกล่าวได้

### 2.2.5 การขยายระยะเวลาหรือการเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์การยกให้ที่ราชพัสดุ<sup>54</sup>

ในกรณีที่ทางราชการยังคงมีความประสงค์ที่จะใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุนั้นอยู่แต่ยังมีได้ใช้ประโยชน์ภายในกำหนดเวลาที่ผู้ยกให้กำหนดได้ หรือทางราชการต้องการเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์ให้ต่างจากที่ผู้ยกให้กำหนด ให้ส่วนราชการทำความเข้าใจความตกลงกับผู้ยกให้หรือทายาทก่อนครบกำหนดเวลาที่ผู้ยกให้กำหนดไว้ หรือก่อนครบกำหนด 5 ปี นับแต่วันที่ยกที่ดินให้กับทางราชการ เว้นแต่ ผู้ยกให้หรือทายาทไม่ยินยอมจนเกินระยะเวลาที่กำหนดแล้ว ส่วนราชการผู้ครอบครองใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุ ก็ต้องทำการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุนั้นให้กับผู้ยกให้หรือทายาท

ปัจจุบัน งานด้านกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุก็เป็นงานอีกด้านหนึ่งของกรมธนารักษ์ ซึ่งการขอโอนกรรมสิทธิ์คืนให้แก่ผู้ยกให้หรือทายาทนั้น นับเป็นงานที่ต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการ และมีการดำเนินการหลายขั้นตอน โดยในปี พ.ศ. 2560 มีกรณีการโอนกรรมสิทธิ์คืนให้แก่ผู้ยกให้หรือทายาท ที่อยู่ระหว่างดำเนินการในหลายจังหวัด เช่น ในพื้นที่จังหวัดสระบุรี พระนครศรีอยุธยา เชียงราย แม่ฮ่องสอน สงขลา นครนายก กำแพงเพชร น่าน สกลนคร สุราษฎร์ธานี สมุทรสงคราม สุพรรณบุรี และกรุงเทพมหานคร เป็นต้น

จากข้อมูลหมายเหตุที่เกี่ยวข้องดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นจะเห็นได้ชัดว่า ยังมีได้มีการกำหนดระเบียบวิธีการปฏิบัติในการโอนกรรมสิทธิ์ที่ชัดเจนแต่อย่างใด ซึ่งปัจจุบันเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัตินั้นดำเนินการตามแบบที่ปฏิบัติสืบต่อกันมาเท่านั้น จึงทำให้การดำเนินงานมีความล่าช้า และยังไม่สนองตอบต่อความต้องการของประชาชนได้เท่าที่ควร

<sup>54</sup> ข้อ 11 “ในกรณีที่ทางราชการประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุนั้นตามวัตถุประสงค์ของผู้ยกให้แต่ไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้ทันกำหนดเวลา หรือประสงค์จะเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ต่างไปจากวัตถุประสงค์ของผู้ยกให้ ให้ส่วนราชการที่ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุนั้นทำความเข้าใจความตกลงกับผู้ยกให้หรือทายาทเพื่อขยายระยะเวลาหรือเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์แล้วแต่กรณี ก่อนครบกำหนดเวลาตามที่ผู้ยกให้กำหนดไว้ หรือก่อนครบกำหนดห้าปีนับแต่วันที่มีกรยกให้ หากผู้ยกให้หรือทายาทไม่ให้ความยินยอมล่วงหน้าก่อนครบกำหนดดังกล่าว ก็ให้ดำเนินการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุนั้นคืนให้แก่ผู้ยกให้หรือทายาทต่อไป”



### บทที่ 3

## กฎหมายของต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับที่ดินของรัฐ

ที่ดินเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญของมนุษย์ทุกชนชาติ มนุษย์ใช้ที่ดินเพื่อเป็นที่อยู่อาศัย และทำมาหากิน รัฐในฐานะที่มีอำนาจการปกครองเหนือดินแดนจึงต้องเข้ามามีบทบาทในการบริหารจัดการที่ดิน เพื่อให้เกิดความเจริญก้าวหน้าทั้งทางด้านเศรษฐกิจ และสังคม อีกทั้งยังเป็นหลักประกันความมั่นคงของประชาชนและประเทศชาติ ดังนั้น จึงเป็นเรื่องจำเป็นที่รัฐต้องเข้ามาเป็นผู้ควบคุมดูแล ที่ดินในขอบเขตอำนาจของรัฐตน เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อรัฐนั่นเอง

ในบทนี้เป็นการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับกฎหมายของต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับที่ดินของรัฐ โดยนำเอาตัวอย่างของต่างประเทศที่น่าสนใจ ในแง่มุมของการบริหารจัดการที่ดินของรัฐที่มีความชัดเจนเป็นระบบ และมีความแม่นยำสูง เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น และประเทศออสเตรเลีย โดยทำการศึกษาหลักเกณฑ์และข้อกำหนดของแต่ละประเทศ เพื่อนำเอาข้อมูลที่ได้มาเป็นแนวทางในการปรับใช้กับกฎหมายของไทยต่อไป

### 1. ประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นเทศที่มีการปกครองแบบสหพันธรัฐมีประธานาธิบดีเป็นประมุขของประเทศและเป็นหัวหน้ารัฐบาล ปัจจุบันสหรัฐอเมริกามีรัฐทั้งหมด 50 รัฐ และมีดินแดนอิสระที่เป็นเขตปกครองตนเองเรียกว่า District of Columbia มีฐานะเทียบเท่ากับรัฐ ในการออกเสียงต่าง ๆ รวมทั้งการเลือกตั้งประธานาธิบดี เป็นที่ตั้งของเมืองหลวง คือ กรุงวอชิงตัน โดยแต่ละรัฐมีอธิปไตยในการปกครองตนเองร่วมกับรัฐบาลกลาง โดยมีผู้ว่าการรัฐเป็นผู้ปกครอง และมีสถานิติบัญญัติประจำรัฐ สหรัฐอเมริกามีเนื้อที่ครอบคลุมทวีปอเมริกาเหนือ โดยมีเนื้อที่ประมาณ 2.3 พันล้านเอเคอร์ หรือประมาณ 9,631,418 ตารางกิโลเมตร<sup>55</sup>

ก่อนปี ค.ศ. 1600 ที่ดินในสหรัฐอเมริกาเป็นป่าและทุ่งหญ้าที่ไร้ผู้คนอาศัย มีแต่ชนเผ่าพื้นเมือง คือ อินเดียนแดง ครอบครองอยู่ต่อมาได้มีการล่าอาณานิคม และขับไล่ชาวอินเดียนแดงออกไป มีการจัดตั้งอาณานิคม และอ้างกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้อยู่ภายใต้จักรวรรดิของอังกฤษ

<sup>55</sup> ข้อมูล ณ วันที่ 20 พฤษภาคม 2555, จาก <http://www.mfa.go.th/web/1850.php?id=266>

ภายหลังจากสหรัฐประกาศตนจากจักรวรรดิอังกฤษในปี ค.ศ. 1783 จึงมีการแบ่งแยกออกเป็นรัฐต่าง ๆ โดยบรรดารัฐต่าง ๆ ได้ยกกรรมสิทธิ์ในที่ดินของตนในดินแดนฝั่งทะเลแอตแลนติกให้เป็นของสหพันธรัฐ ในปี ค.ศ. 1785 สภาคองเกรสได้ออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินและการขายที่ดินสาธารณะ เพื่อให้คนที่มีกำลังทรัพย์สามารถซื้อที่ดินผืนใหญ่ได้ แต่เกษตรกรไม่สามารถซื้อหาที่ดินเป็นของตนเองได้ เกษตรกรหลายคนจึงย้ายถิ่นฐานไปทางฝั่งตะวันตกเพื่อหาที่ดินราคาไม่แพง และยังไม่ได้มีการสำรวจเพื่อรังวัดที่ดิน

ต่อมาในปี ค.ศ. 1842 สภาคองเกรสได้ออกกฎหมายเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรรายย่อย เรียกว่า Pre-emption Act of 1842 กฎหมายฉบับนี้เป็นการออกใบจอง เพื่อเป็นการรับประกันว่าที่ดินที่มีใบจองนี้จะไม่ถูกขายให้กับผู้ซื้อรายอื่น

ภายหลังจากสิ้นสงครามกลางเมืองในปี ค.ศ. 1862 สภาคองเกรสได้ดำเนินการหลายส่วนเกี่ยวกับกฎหมาย เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจของสหรัฐอเมริกา เช่น กฎหมายการธนาคาร, กฎหมายการเดินรถไฟ รวมทั้งกฎหมายว่าด้วยการตั้งถิ่นฐาน ซึ่งมีการให้เปล่าที่ดินแก่ชาวตะวันตกที่ย้ายมาตั้งถิ่นฐานถึง 160 เอเคอร์ นำไปสู่การขยายตัวทางการเกษตรครั้งยิ่งใหญ่ ซึ่งกฎหมายว่าด้วยการตั้งถิ่นฐานนี้ใช้มาจนกระทั่งปี ค.ศ. 1976 ซึ่งในขณะนั้นมีการแจกจ่ายที่ดินสาธารณะให้แก่ประชาชนราว 10% ของที่ดินสาธารณะที่รัฐถือครอง

ดังนั้น นิยามของคำว่า “ที่ดินของรัฐ” (Public Land) จึงหมายถึง ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (Public Domain) เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐบาลกลาง<sup>56</sup> ถือว่านโยบายของรัฐบาลกลางในด้านการคงไว้ซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินของรัฐของสหรัฐอเมริกานั้นมีความความเข้มแข็งเป็นอย่างมาก

ตามกฎหมายของสหรัฐอเมริกาแบ่งที่ดินออกเป็น 2 ประเภท ตามผู้ครอบครอง ดังนี้<sup>57</sup>

1. ที่ดินของรัฐ (Public Land) เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐและหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐที่ครอบครองและใช้ประโยชน์

2. ที่ดินของเอกชน (Private Land) เป็นกรรมสิทธิ์ของเจ้าของที่ดินที่จะใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอย่างเสรี เว้นแต่มีกฎหมายจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์ เช่น การเวนคืนที่ดิน การกำหนดเขตที่ดิน เป็นต้น สิทธิในที่ดินของเอกชนยังแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ<sup>58</sup>

<sup>56</sup>“ เรื่องเดียวกัน”

<sup>57</sup> ธิติ สายเชื้อ, *การบริหารจัดการที่ดินของรัฐของสหรัฐอเมริกา*, ค้นคืนเมื่อวันที่ 1 มกราคม 2557,

จาก <http://lawdrafter.blogspot.com/2014/01/blog-post.html>

<sup>58</sup> George J. Siedel and Janis K.cheeZem, *Real Estate Law: 4<sup>th</sup> ed* (South-western collage publishing, 1999, pp.137 - 141

1) ทรัพย์สินที่ถือครองได้ไม่จำกัดระยะเวลา (Freehold Estate) แบ่งออกเป็น 4 ประเภท ได้แก่

(1) กรรมสิทธิ์เด็ดขาดในที่ดิน (Free Simple Absolute) เจ้าของที่ดินมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินเต็มที่ แต่ต้องอยู่ภายใต้ข้อบังคับที่รัฐบาลกำหนด สามารถโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ขาย รวมทั้งสืบทอดมรดกสู่ทายาทได้

(2) กรรมสิทธิ์สิ้นสุดลงตามเงื่อนไขที่กำหนด (Free Simple Defeasible) กรรมสิทธิ์ในที่ดินจะสิ้นสุดลงเมื่อมีเหตุการณ์ตามที่กำหนดไว้ในเงื่อนไข เช่น กรรมสิทธิ์จะสิ้นสุดลงหากมีการนำที่ดินไปใช้นอกเหนือจากวัตถุประสงค์ที่กำหนด เป็นต้น

(3) ทรัพย์สินมรดกตกทอดสู่ทายาทเท่านั้น (Free Tail) กรรมสิทธิ์จะถูกกำหนดให้แก่ผู้รับและตกทอดเฉพาะทายาทเท่านั้น หากผู้รับเสียชีวิตและไม่มีทายาทสืบทอด กรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นจะคืนกลับไปยังเจ้าของเดิม

(4) กรรมสิทธิ์ที่มีการจำกัดระยะเวลา (Convention Life Estate) เป็นการกำหนดว่ากรรมสิทธิ์นั้นจะสิ้นสุดลงเมื่อสิ้นช่วงอายุของบุคคล กรรมสิทธิ์ลักษณะนี้ต้องมีการทำเป็นหนังสือ

2) ที่ดินที่มีสิทธิครอบครองเป็นช่วงเวลา (Non-Freehold) เป็นสิทธิครอบครองอันเกิดจากการเช่าที่ดิน ซึ่งสิทธิครอบครองจะสิ้นสุดลงตามกำหนดเวลาที่ระบุไว้ในสัญญาเช่า

### 1.1 การบริหารจัดการที่ดินของรัฐในประเทศสหรัฐอเมริกา

รัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกาให้อำนาจมลรัฐแต่ละมลรัฐในการออกกฎหมายเพื่อใช้ในการบริหารจัดการและบังคับใช้กฎหมายในอาณาเขตมลรัฐของตนเอง จึงทำให้รายละเอียดปลีกย่อยของกฎหมายในแต่ละมลรัฐมีความแตกต่างกันเพื่อความเหมาะสมในการปกครองสภาพพื้นที่ และประชากร กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดิน การใช้ประโยชน์ในที่ดิน ถูกควบคุมโดยกฎหมายผังเมือง

นโยบายด้านการบริหารจัดการที่ดินของรัฐระยะเริ่มแรกเป็นการถ่ายโอนที่ดินสาธารณะให้เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนหรือมลรัฐ โดยมีการตรากฎหมายการให้อำนาจในการขายหรือโอนที่ดินสาธารณะ ซึ่งเป็นการให้สิทธิในการใช้ที่ดินเพื่อการตั้งถิ่นฐาน การให้สิทธิในที่ดินแก่ทหารผ่านศึก และการขายที่ดินเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ด้านการคมนาคม เป็นต้น<sup>59</sup>

<sup>59</sup>“เรื่องเดียวกัน”

รัฐสภาสหรัฐได้ตรากฎหมายการถ่ายโอนที่ดินสาธารณะให้เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนและมลรัฐ โดยแบ่งเป็น 3 ช่วงเวลาได้ ดังนี้<sup>60</sup>

#### ช่วงแรก ระหว่างปี ค.ศ. 1700 - ค.ศ. 1799

มีการตรากฎหมาย Land Ordinance Act of 1785 ขึ้น ซึ่งบัญญัติเกี่ยวกับการจัดระบบที่ดินของรัฐโดยให้มีการจัดทำระบบการสำรวจที่ดินของรัฐ (Public Land Survey) โดยการแบ่งพื้นที่ออกเป็นสี่เหลี่ยมจัตุรัส เรียกว่า Township ในอัตราส่วน 6 x 6 ไมล์ หนึ่งแปลงมีเนื้อที่ 36 ตารางไมล์ แต่ละตารางไมล์มีเนื้อที่โดยประมาณ 640 เอเคอร์ ซึ่งแต่ละตารางไมล์จะถูกกำหนดด้วยตัวเลขในการใช้ประโยชน์ เช่น แปลงที่ 16 กำหนดให้สร้างโรงเรียน แปลงที่ 8 แปลงที่ 11 จัดสรรไว้ให้ทหารผ่านศึกในสงครามปฏิวัติ เป็นต้น ที่ดินที่เหลือจะถูกนำไปขายโดยการประมูลในราคาเริ่มต้นที่ 640 เหรียญต่อแปลง

ต่อมาได้มีการตรา Northwest Ordinance Act of 1787 ขึ้น โดยขยายพื้นที่ออกไปทางตะวันตกเฉียงเหนือของแม่น้ำโอไฮโอและตั้งมลรัฐขึ้นใหม่ หลังจากนั้นรัฐบาลกลางได้ขายที่ดินเพื่อส่งเสริมการตั้งถิ่นฐานและลดภาระหนี้ของประเทศ รัฐสภาจึงได้ตรากฎหมาย Land Act of 1796 เพื่อกำหนดราคาขายที่ดินสาธารณะขั้นต่ำ 2 เหรียญต่อเอเคอร์เพื่อหารายได้เข้ารัฐบาล<sup>61</sup>

#### ช่วงที่สอง ระหว่างปี ค.ศ. 1800 - ค.ศ. 1899

มีการตรากฎหมาย Pre-emption Act of 1841 กำหนดให้ผู้ตั้งถิ่นฐานครั้งแรกมีโอกาสซื้อที่ดินสาธารณะจำนวน 160 เอเคอร์ ในราคาเอเคอร์ละ 1.25 เหรียญ และในปี ค.ศ. 1862 ได้ตรากฎหมาย Homestead Act of 1862 กำหนดการให้ที่ดินสาธารณะจำนวน 160 เอเคอร์แก่ประชาชนเพื่อตั้งถิ่นฐาน และทำการเกษตร เมื่อครบ 5 ปี รัฐจะออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ตั้งถิ่นฐานโดยเสียค่าธรรมเนียมเล็กน้อย

ต่อมาได้มีการปรับปรุงกฎหมาย Homestead Land Act เพื่อถ่ายโอนที่ดินให้แก่เอกชนให้มีเนื้อที่มากขึ้น รัฐจึงได้ตรากฎหมาย Enlarge Homestead Act of 1909 ให้มีการถ่ายโอนที่ดินจำนวน 320 เอเคอร์ ให้ผู้ตั้งถิ่นฐานในพื้นที่แห้งแล้งในมลรัฐทางตะวันตกเพื่อการตั้งถิ่นฐาน และรัฐสภาสหรัฐได้มีการออกกฎหมาย Dawes Act of 1887 เพื่อจัดสรรที่ดินให้แก่ชนเผ่าพื้นเมือง เช่น เผ่าอินเดียนแดงที่เคยถูกผลักดันให้ออกจากพื้นที่ไปมีที่ดินทำกินขึ้น

<sup>60</sup> “เรื่องเดียวกัน”

<sup>61</sup> Library of Congress. “An ordinance for the government of the territory of the United States, North-west of the river Ohio”, Retrieved January 1, 2018, from <https://www.loc.gov/item/90898154/>

## ช่วงที่สาม ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1900 เป็นต้นมา

หลังจากที่มีนโยบายการถ่ายโอนที่ดินสาธารณะให้แก่เอกชนในราคาถูก รัฐจึงเปลี่ยนนโยบายเพื่อการสงวนรักษาที่ดิน โดยรัฐสภาได้ตรากฎหมาย The Forest Reservation Act of 1891 เพื่อสงวนพื้นที่ป่าจากการบุกรุกที่ดินของเอกชน มีการกำหนดเขตสงวนและอุทยานแห่งชาติขึ้น จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1916 ก็ได้มีการตรากฎหมาย The Federal Land Policy and Management Act of 1976 เพื่อสงวนรักษาที่ดินสาธารณะให้เป็นของรัฐบาล และกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้มีอำนาจในการบริหารจัดการและกำหนดนโยบายการใช้ที่ดินสาธารณะอย่างเคร่งครัด

### 1.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

#### 1.2.1 กฎหมายรัฐธรรมนูญ

ในเรื่องการใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาได้มีการบัญญัติไว้ในมาตราต่าง ๆ ดังนี้

มาตรา 1 ข้อ 8 วรรคแรก กล่าวถึงอำนาจของสภาคองเกรส (Congress) ว่ามีหน้าที่ในการกำหนดและเก็บภาษีอากร ภาษีศุลกากร ภาษีสรรพสามิต เพื่อชำระหนี้สิน จัดเตรียมการป้องกันประเทศและจัดสวัสดิการทั่วไป โดยให้จัดเก็บในอัตราเดียวกันทั่วประเทศ

ในวรรคที่สิบเจ็ด กล่าวถึงอำนาจการตรากฎหมายในท้องที่ (ไม่เกิน 10 ตารางไมล์) ที่มลรัฐโดยให้รัฐสภาจัดเป็นที่ตั้งของรัฐบาล มีการออกกฎหมายว่าเป็นดินแดนที่ซื้อมาจากความยินยอมของฝ่ายนิติบัญญัติของมลรัฐนั้น เพื่อสร้างป้อมทหาร คลังอาวุธ อุ้งเรือ และอาคารต่าง ๆ ที่จำเป็น<sup>62</sup>

มาตรา 4 ข้อ 3 ว่าด้วยการรับมลรัฐใหม่เข้าเป็นส่วนหนึ่งของสหรัฐ และอำนาจของรัฐสภาที่เกี่ยวกับดินแดน มีสาระสำคัญว่า การตั้งมลรัฐใหม่จะได้รับการยินยอมจาก

<sup>62</sup> Article 1 section 8 The Congress shall have power to lay and collect taxes, duties, imposts and excises, to pay the debts and provide for the common defense and general welfare of the United States; but all duties, imposts and excises shall be uniform throughout the United States; ...etc....

To exercise exclusive legislation in all cases whatsoever, over such District (not exceeding ten miles square) as may, by cession of particular states, and the acceptance of Congress, become the seat of the government of the United States, and to exercise like authority over all places purchased by the consent of the legislature of the state in which the same shall be, for the erection of forts, magazines, arsenals, dockyards, and other needful buildings; ...etc...., Legal Information Institute, Cornell Law School, U.S. Constitution, Retrieved January 4, 2018 from <https://www.law.cornell.edu/constitution/article1>

รัฐสภา แต่จะไม่มี การตั้งมลรัฐทับซ้อนกับมลรัฐอื่น โดยให้รัฐสภามีอำนาจในการจัดการ การวางหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องในเรื่องของดินแดน หรือทรัพย์สินอื่น ๆ ของสหรัฐอเมริกา และจะตีความบทบัญญัติให้เป็นผลเสียในการอ้างสิทธิใด ๆ ของสหรัฐหรือของมลรัฐมิได้<sup>63</sup>

### 1.2.2 พระราชบัญญัติต่างๆ

#### 1) *Federal Land Policy and Management Act of 1976 (FLPMA)*

เป็นกฎหมายที่ตราขึ้น โดยมีนโยบายเพื่อการสงวนรักษาที่ดินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ การจำหน่ายที่ดินจะทำได้เฉพาะเพื่อประโยชน์แห่งชาติเท่านั้น<sup>64</sup> ผลของพระราชบัญญัตินี้ ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงอำนาจการบริหารจัดการที่ดินของสหรัฐเป็นการวางกรอบการบริหารจัดการที่ดินสาธารณะของรัฐบาลกลาง เพื่อประโยชน์ของคนอเมริกัน และเป็น การยกเลิกกฎหมายที่ให้จำหน่ายที่ดินของรัฐ

กฎหมายฉบับนี้มีสาระสำคัญที่เป็นการคุ้มครองคุณค่าทางวิทยาศาสตร์ ประวัติศาสตร์ นิเวศวิทยา สิ่งแวดล้อม สถาปัตยกรรม ภูมิสถาปัตยกรรม ทรัพยากรน้ำ และการหาประโยชน์ในทรัพยากรธรรมชาติ ดังนี้

(1) การกำหนดแผนการบริหารจัดการที่ดินสาธารณะโดยให้รัฐเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ เพื่อประโยชน์ในการสงวนรักษาที่ดินของรัฐไว้ให้กับประชาชน

(2) การถ่ายโอนที่ดินของรัฐ พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้สำนักบริหารจัดการที่ดิน (Bureau of Land Management) เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจในการขายที่ดินของรัฐ

<sup>63</sup> Article 4 section 3 New states may be admitted by the Congress into this union; but no new states shall be formed or erected within the jurisdiction of any other state; nor any state be formed by the junction of two or more states, or parts of states, without the consent of the legislatures of the states concerned as well as of the Congress.

The Congress shall have power to dispose of and make all needful rules and regulations respecting the territory or other property belonging to the United States; and nothing in this Constitution shall be so construed as to prejudice any claims of the United States, or of any particular state. Legal Information Institute, Cornell Law School, U.S. Constitution, Retrieved January 4, 2018 from <https://www.law.cornell.edu/constitution/article4>

<sup>64</sup> Section 102(a) of FLPMA states: “The Congress declares that it is the policy of the United States that — (1) the public lands be retained in Federal ownership, unless as a result of the land use planning procedure provided for in this Act, it is determined that disposal of a particular parcel will serve the national interest.”, U.S. Department of the Interior, Bureau of Land Management Office of Public Affairs, Washington D.C., “The Federal Land Policy and Management Act of 1976 As Amended”, Retrieved January 4, 2018 from <https://www.blm.gov/or/regulations/files/FLPMA.pdf>

ตามแผนการใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยให้มีการขายโดยวิธีการประมูลตามราคาซื้อขาย  
ในท้องตลาด

(3) การได้มาซึ่งที่ดินของรัฐ มีที่มา ดังนี้

ก. การขาย

ข. การแลกเปลี่ยน

ค. การได้ที่ดินจากการบริจาค

ง. การเวนคืน

ซึ่งการได้มาซึ่งที่ดินของรัฐดังกล่าวอยู่ในอำนาจของสำนักบริหาร  
จัดการที่ดิน

(4) จัดตั้งหน่วยงานที่ดำเนินการในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ  
โดยกำหนดให้สำนักบริหารจัดการที่ดิน (Bureau of Land Management (BLM)) ทำหน้าที่รับผิดชอบ  
ในการบริหารจัดการการใช้ที่ดินของรัฐ

2) *Reclamation Act of 1902*

เป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับการฟื้นฟูสภาพที่ดิน กำหนดพื้นที่ที่จะนำที่ดินมา  
ใช้ประโยชน์ การเพิกถอนการใช้ประโยชน์ที่ดินที่จะดำเนินโครงการของรัฐ รวมทั้งกำหนดสิทธิ  
และวิธีในการก่อสร้าง โดยให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยในการดำเนินการดังกล่าว

3) *Clean Water Act of 1972*

เป็นกฎหมายที่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ โดย  
ผ่านโครงการต่างๆ ที่มีการศึกษาวิจัย ประเมินผล และวิเคราะห์สภาพและคุณภาพของน้ำ รวมทั้ง  
การพัฒนาคุณภาพน้ำ

4) *Coastal Zone Management Act of 1972*

เป็นกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครอง สงวน รักษา ฟื้นฟู และพัฒนาทรัพยากร  
ชายฝั่งทะเลของสหรัฐอเมริกา โดยกำหนดกลไกในการจัดการ และใช้ประโยชน์ที่ดินชายฝั่ง

5) *National Forest Management Act of 1976*

เป็นกฎหมายว่าด้วยการกำหนดให้มีการเตรียมการวางแผนดำเนินการ  
เพื่อสงวนรักษาป่าไม้ 25 ปี และกำหนดให้ต้องมีการปรับปรุงแผนดำเนินการทุก ๆ 10 - 15 ปี  
รวมทั้งแผนดำเนินการทางด้านชีววิทยา และสหวิทยาาสตร์

6) *National Environmental Policy Act of 1969*

เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐทั้งหมดไม่ว่าจะเป็น  
หน่วยงานด้านเกษตรกรรม ด้านพลังงาน ด้านการคมนาคม กฎหมายนี้มีบทบังคับให้ทุกหน่วยงาน

ของรัฐต้องมีการประเมินผลการดำเนินการของตนอันเกี่ยวเนื่องกับมนุษย์ และสิ่งแวดล้อม โดยทำการประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม (Environment Assessment (EA)) ในเบื้องต้น หากพบว่า การดำเนินการนั้น มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หน่วยงานนั้นต้องมีการจัดทำรายงานผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมเต็มรูปแบบ (Environmental Impact Assessment (EIS)) เพื่อประกอบการตัดสินใจในการดำเนินการโครงการนั้น ๆ ของรัฐบาล

#### 7) Code of Federal Regulation (CFR)<sup>65</sup>

เป็นกฎหมายที่กำหนดการบริหารทรัพย์สินของสหรัฐอเมริกา โดยมีหน่วยงานกลาง คือ General Services Administration (GSA) ทำหน้าที่บริหารจัดการทรัพย์สินของรัฐบาล โดยระเบียบดังกล่าวได้กำหนดกฎเกณฑ์ และวิธีการในการปฏิบัติงาน การมอบอำนาจในการจัดการทรัพย์สินของรัฐในโครงการต่าง ๆ เพื่อเป็นหลักในการบริหารทรัพย์สินของรัฐ ให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันโดย GSA มีหน้าที่ดังนี้

(1) จัดหา และอำนวยความสะดวกในการให้บริการในด้านการติดต่อสื่อสาร ยานพาหนะ การพิมพ์ การใช้ที่ว่าง การใช้จ่ายสำหรับหน่วยงานรัฐ ซึ่งบริการเหล่านี้จะได้รับเงินงบประมาณที่ใช้ในราชการ และได้รับคืนในรูปพันธบัตร

(2) งานด้านการบัญชีของหน่วยงานรัฐ

(3) ตรวจสอบระเบียบการต่างๆ ที่เกี่ยวกับสินค้าและบริการ

(4) บริหารโครงการด้านอสังหาริมทรัพย์

(5) ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ในการขนย้าย เงินค่าเช่าบ้าน ค่าเช่าต่างๆ

(6) ควบคุมงานให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการตั้งถิ่นฐานใหม่

### 1.3 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ

รัฐบาลกลางสหรัฐเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินมีพื้นที่โดยประมาณ 640 ล้านเอเคอร์ หรือประมาณ 28% ของที่ดินทั้งประเทศที่มีอยู่ประมาณ 2.27 พันล้านเอเคอร์<sup>66</sup> โดยมีหน่วยงานของรัฐเป็นผู้บริหารจัดการที่ดิน 4 หน่วยงานหลักด้วยกัน คือ สำนักบริหารจัดการที่ดิน (Bureau of Land Management) กรมประมงและสัตว์ป่า (Fish and Wildlife Service) กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กรมป่าไม้ สังกัดกระทรวงเกษตร (Forest Service) และกรมป่าไม้ สังกัดกระทรวงเกษตร (Forest Service)

<sup>65</sup> จุฑามาศ นิสารัตน์, *ที่ราชพัสดุ*, วิทยานิพนธ์ คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524, หน้า 265

<sup>66</sup> The roughly 640 million acres of federal land in the United States represents about 28% of the total land base of 2.27 billion acres. Carol Hardy Vincent, Laura A.Hanson, Carla N. Argueta, "Federal Land Ownership: Overview and Data", Retrieved March 3, 2017 from <https://fas.org/sgp/crs/misc/R42346.pdf>



นอกจากนั้นแล้ว ยังมีกระทรวงกลาโหม (ไม่รวมกองทัพนอຍทหารช่าง) ที่เป็นดูแลที่ดินจำนวน 11.4 ล้านเอเคอร์ ซึ่งใช้เป็นที่ตั้งฐานทัพ สนามฝึกซ้อมรบ และใช้ประโยชน์อื่น ๆ<sup>67</sup> โดยแต่ละหน่วยงานมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ ดังนี้

### 1.3.1 สำนักบริหารจัดการที่ดิน (Bureau of Land Management (BLM))<sup>68</sup>

เป็นหน่วยงานที่ตั้งขึ้นภายใต้สังกัดกระทรวงมหาดไทย เมื่อปี ค.ศ. 1946 มีพื้นที่ที่เป็นที่ดินสาธารณะเพื่อการบริหารจัดการประมาณ 247.9 ล้านเอเคอร์ มีอำนาจหน้าที่ในการสงวนรักษาป่าไม้ ปศุสัตว์ ที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าและสัตว์น้ำ ที่ดินทุ่งหญ้าสำหรับเลี้ยงสัตว์ บริหารจัดการเกี่ยวกับการสำรวจ ขาย ให้เช่า รวมทั้งเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ประโยชน์ที่ดิน และบริหารจัดการแร่ธาตุในที่ดินสาธารณะ

### 1.3.2 กรมประมงและสัตว์ป่า (U.S. Fish and Wildlife Service (FWS))<sup>69</sup>

เป็นหน่วยงานรัฐภายใต้สังกัดกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจหน้าที่จัดการดูแลการย้ายถิ่นฐานของสัตว์แห่งชาติ (National Wildlife Refuge) FWS มีพื้นที่ของรัฐที่อยู่ในการบริหารจัดการประมาณ 88.9 ล้านเอเคอร์ มีภารกิจหลักในสงวนพันธุ์ปลา พันธุ์พืช และพันธุ์สัตว์ป่า รวมทั้งแหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์น้ำ และสัตว์ป่า เพื่อประโยชน์ในภายภาคหน้าของชาวอเมริกัน และดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น การอนุญาตให้ล่าสัตว์ การเดินป่า เป็นต้น

### 1.3.3 กรมอุทยานแห่งชาติ (National Park Service (NPS))<sup>70</sup>

เป็นหน่วยงานรัฐที่ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 25 สิงหาคม ค.ศ. 1916 โดยประธานาธิบดี วูดโรว์ วิลสัน เป็นผู้ลงนามในพระราชบัญญัติจัดตั้งกรมอุทยานแห่งชาติขึ้น ในภายใต้สังกัดกระทรวงมหาดไทยมีภารกิจในการดูแลอุทยานแห่งชาติทั้งหมดในสหรัฐอเมริกา สถานที่ทางประวัติศาสตร์

<sup>67</sup> They are the Bureau of Land Management (BLM), Fish and Wildlife Service (FWS), and National Park Service (NPS) in the Department of the Interior (DOI) and the Forest Service (FS) in the Department of Agriculture. In addition, the Department of Defense (excluding the U.S. Army Corps of Engineers) administers 11.4 million acres in the United States (as of September 30, 2014), consisting of military bases, training ranges, and more. Carol Hardy Vincent, Laura A. Hanson, Carla N. Argueta, "Federal Land Ownership: Overview and Data", Retrieved March 3, 2017 from <https://fas.org/sgp/crs/misc/R42346.pdf>

<sup>68</sup> Bureau of Land Management, U.S. Department of the Interior. "About BLM". Retrieved January 4, 2018 from <https://www.blm.gov/>

<sup>69</sup> U.S. Fish & Wildlife Service. "History". Retrieved January 5, 2018 from <https://www.fws.gov/>

<sup>70</sup> National Park Service. "National Park Service Overview", Retrieved January 5 2018, from <https://www.nps.gov/aboutus/news/upload/NPS-Overview-12-05-17.pdf>

ของชาติ แม่น้ำสายหลัก โดยดำเนินการร่วมกันระหว่างอาสาสมัครและผู้เกี่ยวข้อง เพื่อปกป้อง และ  
สงวนรักษาทรัพยากรธรรมชาติและมรดกทางวัฒนธรรมไว้เพื่อการศึกษาค้นคว้า และเพื่อเป็น  
แหล่งพักผ่อนหย่อนใจของประชาชน มีอำนาจในการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติตามมติ  
ของรัฐสภา ซึ่งมีเนื้อที่มากกว่า 84 ล้านเอเคอร์

### 1.3.4 กรมป่าไม้ (United State Forest Service (USFS))<sup>71</sup>

กรมป่าไม้เป็นหน่วยงานภายใต้สังกัดกระทรวงเกษตรของสหรัฐอเมริกา  
มีภารกิจหลายด้านในการบริหารจัดการพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ 154 แห่ง และทุ่งหญ้า 20 แห่ง ใน 43 รัฐ  
และในเปอร์โตริโก ภารกิจหลัก คือ การบริหารจัดการ และปกป้องที่ดินสาธารณะ รักษาแหล่ง  
ต้นน้ำและป่าไม้ การรักษาสภาพป่าและผลผลิตจากป่าไม้ รวมทั้งการใช้พื้นที่ป่า เพื่อการสันถนา  
การและการปศุสัตว์ เป็นหน่วยงานที่มีความพร้อมด้วยทีมนักผจญเพลิงป่าที่ยอดเยี่ยม และเป็น  
องค์กรที่ทำการวิจัยทางวนศาสตร์ที่ใหญ่ที่สุดแห่งหนึ่งของโลก

### 1.3.5 กระทรวงกลาโหม (U.S. Department of Defense (DOD))<sup>72</sup>

เป็นหน่วยงานที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายความมั่นคงแห่งชาติ ค.ศ. 1947 ภารกิจ  
ที่เกี่ยวข้องในด้านที่ดินสาธารณะ คือ เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการบริหารจัดการที่ดินที่สงวน  
ไว้เพื่อการทหาร เช่น ที่ตั้งฐานทัพ สนามฝึกซ้อมรบ และดำเนินการตามคำแนะนำของรัฐมนตรีว่าการ  
กระทรวงกลาโหมในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

## 2. ประเทศญี่ปุ่น

ด้วยสภาพภูมิประเทศของประเทศญี่ปุ่นที่มีลักษณะเป็นเกาะ ที่ตั้งอยู่ในมหาสมุทร  
แปซิฟิก มีเนื้อที่ประมาณ 377,930 ตารางกิโลเมตร อันประกอบด้วยหมู่เกาะน้อยใหญ่ต่าง ๆ พื้นที่  
ส่วนใหญ่เป็นภูเขา ไม่สามารถทำการเกษตรกรรมหรือใช้เป็นที่อยู่อาศัยได้ ทำให้ประเทศญี่ปุ่นมี  
พื้นที่จำกัด รัฐบาลญี่ปุ่นจึงต้องมีการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน

แต่เดิมกรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นของโชกุน ซึ่งมีอำนาจ และสิทธิขาดในที่ดินทั้งหมด  
และได้รับผลประโยชน์จากที่ดินนั้น ไม่ว่าจะเป็นค่าเช่าหรือผลผลิตต่าง ๆ แต่หลังจากการโค่นล้ม

<sup>71</sup> U.S. Forest Service. "Managing the Land", Retrieved January 5 2018,  
from <https://www.fs.fed.us/managing-land>

<sup>72</sup> ชิตี สายเชื้อ, "เรื่องเดียวกัน", "การบริหารจัดการที่ดินของรัฐของสหรัฐอเมริกา",  
จาก <http://lawdrafter.blogspot.com/2014/01/blog-post.html>

ระบบโซลูน จึงมีการปฏิรูปที่ดิน ทำให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก ประชาชนเริ่มมีสิทธิในที่ดินทำกิน ทำให้มีการกระจายการถือครองที่ดินขึ้น โดยเริ่มจากการออกกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร (Agricultural Adjustment Law 1938) เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และมาตรการต่าง ๆ เช่น มาตรการในการเวนคืนที่ดิน เงื่อนไขในการซื้อที่ดิน เป็นต้น

โดยรัฐบาลแบ่งสิทธิในที่ดินออกเป็น 2 ลักษณะด้วยกัน คือ ที่ดินของรัฐ และที่ดินของเอกชน ส่วนกรรมสิทธิ์ในบ้าน และที่ดินในประเทศญี่ปุ่นนั้นถูกจำกัด เช่น มีการจำกัดการโอน หรือการขายที่ดินที่ใช้ทำเกษตรกรรม หากจะทำการโอนหรือขายต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานของรัฐ เป็นต้น จึงต้องมีการตรากฎหมายคุ้มครองที่ดินที่มีในปริมาณจำกัด และป้องกันการใช้ที่ดินที่ไม่เหมาะสม อีกทั้งในปัจจุบันราคาที่ดินที่มีการซื้อขายกันก็มีราคาสูงมาก รัฐบาลมีความยากลำบากในการจัดหาที่ดิน เพื่อนำมาจัดสรรให้แก่ประชาชน เพื่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวก และวางโครงสร้างพื้นฐาน จึงได้ตรากฎหมาย Basic Act for Land ขึ้น

ประเทศญี่ปุ่นได้มีการวางมาตรการในการจำกัดสิทธิในที่ดินของประเทศญี่ปุ่น โดยแบ่งออกเป็น 2 ยุค ดังนี้

1. ยุคก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 มีการออกกฎหมายเพื่อกำหนดสิทธิของประชาชนในที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม (Agricultural Adjustment Law of 1938) กำหนดให้มีการขึ้นทะเบียนที่ดินทุกแปลง เพื่อให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์ในดินในการทำการเกษตร หากเกษตรกรไม่ทำประโยชน์ในที่ดินนั้น สิทธิในที่ดินก็จะสิ้นสุดลง โดยรัฐบาลจะเข้าดำเนินการใช้ประโยชน์หากพบว่าที่ดินนั้นไม่ได้ใช้ประโยชน์ หรือมีการปล่อยทิ้งให้รกร้างว่างเปล่า โดยรัฐอาจทำการเวนคืนที่ดินนั้น หรือใช้ประโยชน์อื่นในที่ดินนั้นแทน<sup>73</sup>

2. ยุคหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 หลังจากกองทัพญี่ปุ่นพ่ายแพ้สงคราม ฝ่ายสัมพันธมิตรก็ได้เข้ามาดำเนินการจัดการวางมาตรการในการปฏิรูปที่ดินให้กับรัฐบาลญี่ปุ่น โดยกำหนดให้รัฐบาลต้องมีหลักประกันให้แก่เกษตรกรผู้เพาะปลูกให้ได้รับโอกาสอย่างเท่าเทียมกัน เกษตรกรต้องได้รับผลจากการทำเกษตรกรรมในที่ดินนั้น จึงเป็นการสิ้นสุดของยุคศักดินา ทำให้เกษตรกรมีความเป็นอิสระมากขึ้น

## 2.1 การบริหารจัดการที่ดินของรัฐในประเทศญี่ปุ่น

รัฐบาลญี่ปุ่นมีการดำเนินการเรื่องการจัดการทรัพย์สิน โดยอาศัยกฎหมายทรัพย์สินแห่งชาติ (The National Property Law) ซึ่งมีการบัญญัติความหมายของคำว่า “ทรัพย์สินแห่งชาติ” ว่าหมายถึง ทรัพย์สินของรัฐบาลที่ได้มาโดยการจัดซื้อ หรือได้มาตามที่กฎหมายบัญญัติ คำสั่ง หรือ

<sup>73</sup> Agricultural Adjustment Law , 1938, Article 4

มีการบริจาคให้แก่รัฐ อันได้แก่ อสังหาริมทรัพย์ ส่วนควบของอสังหาริมทรัพย์ สิทธิเหนือพื้นดิน ภาระจำยอม สัมปทานเหมืองแร่ สิทธิบัตร ลิขสิทธิ์ เครื่องหมายการค้า ใบหุ้น พันธบัตร หุ้นกู้ สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ของทรัพย์สินอันเกี่ยวข้องกับอสังหาริมทรัพย์ เรือ ทู่นจอดเรือ อุโมงค์ เครื่องบิน

ในการบริหารจัดการทรัพย์สินแห่งชาติของประเทศญี่ปุ่นนั้น มีการแบ่งประเภทตามวัตถุประสงค์ของการใช้ประโยชน์เป็น 2 ประเภท คือ

**2.1.1 ทรัพย์สินทางการบริหาร (Administrative Property)** แบ่งออกเป็น 3 ลักษณะ ดังนี้

1) ทรัพย์สินของทางราชการ (Official Property) เป็นทรัพย์สินที่รัฐใช้ในทางราชการในโครงการต่าง ๆ ของรัฐ เช่น ที่ทำการของหน่วยงานรัฐ โรงเรียน โรงพยาบาล เป็นต้น

2) สาธารณสมบัติของแผ่นดิน (Public Property) เป็นทรัพย์สินที่รัฐใช้เพื่อการสาธารณประโยชน์ เช่น สร้างถนน แม่น้ำ เป็นต้น

3) ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ (Imperial Property) เป็นทรัพย์สินที่กำหนดไว้สำหรับเป็นพระราชวัง เช่น พระราชวังของจักรพรรดิ

4) ทรัพย์สินของหน่วยงานแห่งชาติ (National Corporate Property) เป็นทรัพย์สินที่หน่วยงานของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ใช้เป็นที่ทำการของหน่วยงานรัฐ เช่น เป็นที่ตั้งของสำนักงานหรืออุทยานและสำนักงานพิมพ์

**2.1.2 ทรัพย์สินที่ไม่ใช่ทรัพย์สินทางการบริหาร (Non-Administrative Property)** เป็นทรัพย์สินของรัฐที่อยู่ไม่ใช่ทรัพย์สินทางการบริหาร ใช้สนับสนุนกิจการต่าง ๆ ของรัฐ โดยรวมทรัพย์สินทางการบริหารที่กลายเป็นทรัพย์สินที่ไม่ใช่ทรัพย์สินทางการบริหารที่ถูกเพิกถอนแล้ว

## 2.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

### 2.2.1 พระราชบัญญัติต่างๆ

1) **พระราชบัญญัติทรัพย์สินแห่งชาติ (The National Property Law)**  
เป็นพระราชบัญญัติที่วางแนวทางในการบริหารจัดการทรัพย์สินของประเทศญี่ปุ่นโดยสำนักงานการเงินการคลัง (Financial Bureau) สังกัดกระทรวงการคลัง

ในกรณีที่เป็นทรัพย์สินทางการบริหาร (Administrative Property) กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจในการควบคุม และกำกับดูแล และมีอำนาจให้ ปลัดกระทรวงการคลังหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่มีทรัพย์สินแห่งชาติอยู่ในการปกครอง ดูแล สามารถดำเนินการต่าง ๆ ได้ เช่น การเข้าตรวจสอบการเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกการใช้ประโยชน์

การส่งคืนทรัพย์สินแห่งชาติ เป็นต้น โดยให้หน่วยงานผู้เกี่ยวข้องเสนอรายงานต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเพื่อพิจารณาการบริหารจัดการทรัพย์สินแห่งชาติอย่างเหมาะสม อาทิเช่นในการเปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกการใช้ทรัพย์สินแห่งชาติใด ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกระทำ โดยผ่านคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาลงมติ

หากเป็นกรณีการ โอนกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินแห่งชาติที่อยู่ในความควบคุม ดูแลของหน่วยงานใด ต้องได้รับความเห็นชอบจากปลัดกระทรวงของหน่วยงานที่เป็นผู้ควบคุม ดูแลทรัพย์สินแห่งชาตินั้น ๆ โดยความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เว้นแต่จะมีคำสั่งของรัฐบาลหรือสภา DIET พิจารณาเป็นประการใด

หากทรัพย์สินทางการบริหารประเภทใด ไม่สามารถนำไปแลกเปลี่ยน ขาย โอนกรรมสิทธิ์ หรือนำไปลงทุนได้ รัฐบาลอาจนำทรัพย์สินทางการบริหารนั้นไปใช้ประโยชน์ ในทางราชการเองหรือจัดหาประโยชน์ต่อไป

ส่วนกรณีทรัพย์สินที่ไม่ใช่ทรัพย์สินทางการบริหาร (Non-Administrative Property) รัฐบาลอาจนำเอาทรัพย์สินเหล่านี้ไปทำการจัดให้เช่า แลกเปลี่ยน โอน ขาย นำไปลงทุน หรือก่อให้เกิดบุคคลสิทธิได้ ดังนี้

#### (1) การจัดให้เช่า

มีการกำหนดระยะเวลาในการจัดให้เช่า ตามวัตถุประสงค์ของการลงทุน เช่น การเช่าเพื่อการเกษตร ระยะเวลา 60 ปี การเช่านอกเหนือจากการเกษตร ระยะเวลา 30 ปี และการเช่าอาคารหรือทรัพย์สินอื่น ระยะเวลา 10 ปี เป็นต้น

นอกจากการจัดให้เช่าแบบเสียค่าตอบแทนตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น รัฐยังสามารถนำทรัพย์สินที่ไม่ใช่ทรัพย์สินทางการบริหาร มาจัดให้เช่าแบบไม่มีค่าตอบแทนได้ ในกรณีที่ใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ เช่น การทำคลองชลประทาน ทำบ่อบำบัดน้ำเสียใช้เป็นที่พัก ลุคเงินในกรณีเกิดภัยพิบัติต่างๆ เป็นต้น

#### (2) การแลกเปลี่ยน

หากหน่วยงานราชการหรือองค์กรสาธารณะมีความประสงค์จะใช้ที่ดินหรือทรัพย์สินอันติดอยู่กับที่ดิน เช่น อาคาร โรงเรือนต่างๆ เพื่อการสาธารณะประโยชน์ก็สามารถทำการแลกเปลี่ยนทรัพย์สินกันได้ เว้นแต่ทรัพย์สินที่จะทำการแลกเปลี่ยนนั้น มีมูลค่าแตกต่างกันเกินหนึ่งในสี่ส่วน และในส่วนที่ต่างกันนั้นให้ชำระเป็นเงินแทน

ในการแลกเปลี่ยนทรัพย์สินที่ไม่ใช่ทรัพย์สินทางการบริหารนั้น จะต้องมีการตั้งคณะกรรมการตรวจสอบก่อน โดยเสนอเรื่องการขอแลกเปลี่ยนให้ปลัดกระทรวง หรือผู้แทนรับทราบ

ลักษณะของทรัพย์สินที่ไม่ใช่ทรัพย์สินทางการบริหารที่สามารถ  
ทำการโอนกรรมสิทธิ์ มีดังนี้

ก. ทรัพย์สินที่ได้มาจากการเพิกถอนการเป็นสาธารณะสมบัติของ  
แผ่นดิน จะทำการโอนได้ 2 กรณี คือ

ก) โอนให้แก่องค์กรสาธารณะ

เป็นการโอนโดยไม่คิดมูลค่า และองค์กรดังกล่าวได้ชำระ  
ค่าบำรุงรักษาที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินนั้นก่อนการเพิกถอน

ข) โอนให้แก่องค์กรสาธารณะหรือองค์กรเอกชนหรือทายาท  
หรือผู้รับมรดก

โดยที่องค์กรสาธารณะหรือองค์กรเอกชนหรือทายาท หรือ  
ผู้รับมรดกได้ชำระมูลค่าทรัพย์สินนั้นแล้ว

ข. ทรัพย์สินที่ได้มาจากการบริจาคและเพิกถอนการเป็นสาธารณะ  
สมบัติของแผ่นดินแล้ว

การที่จะโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินซึ่งมีผู้บริจาคให้คืนแก่  
ผู้บริจาค หรือทายาท หรือผู้รับมรดกสามารถกระทำได้ ยกเว้นกรณีที่มีการกำหนดให้ครบ  
ระยะเวลาในการบริจาคก่อน

(3) การชำระราคาซื้อขายหรือแลกเปลี่ยน

ต้องทำการชำระราคาซื้อขายหรือแลกเปลี่ยนกันก่อนส่งมอบ  
ทรัพย์สิน เว้นแต่ เป็นการโอนทรัพย์สินให้กับองค์กรเพื่อการศึกษา องค์กรสาธารณะ หรือสังคม  
สงเคราะห์ อาจมีการทำข้อตกลงในการผ่อนชำระได้ โดยแบ่งเป็นงวด ๆ ภายในระยะเวลา 5 ปี  
พร้อมวางประกันและมีดอกเบี้ย ซึ่งเงื่อนไขดังกล่าว โดยปลัดกระทรวงหรือหน่วยงานผู้ครอบครอง  
ทรัพย์สินเป็นผู้กำหนดเงื่อนไข

(4) การจัดตั้งทรัสต์

การจัดตั้งทรัสต์นี้ ปลัดกระทรวงหรือผู้แทนหน่วยงานผู้ครอบครอง  
ทรัพย์สิน ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังก่อน และต้องได้รับความ  
เห็นชอบจากสภาที่ปรึกษาส่วนกลางหรือสภาที่ปรึกษาท้องถิ่นอีกครั้ง จึงจะสามารถดำเนินการได้  
ตามกรอบและแนวทางที่รัฐกำหนด โดยการจัดตั้งทรัสต์นี้มีกำหนดไม่เกิน 20 ปี และสามารถ  
ต่ออายุได้อีกไม่เกิน 20 ปี

## (5) การขึ้นทะเบียน

มีการแยกประเภทและชนิดของทรัพย์สินแห่งชาติกับหน่วยงานผู้ครอบครอง ดังนี้

ก. ทรัพย์สินแห่งชาติที่อยู่ในความครอบครองของกรมหรือสำนักงาน ให้หัวหน้ากรมหรือหน่วยงานผู้ครอบครองเป็นผู้เก็บรักษาทะเบียน

ข. ทรัพย์สินแห่งชาติที่อยู่ในความครอบครองของกระทรวงต่างๆ ปลัดกระทรวงหรือหน่วยงานผู้ครอบครองเป็นผู้เก็บรักษาทะเบียนทั่ว ๆ ไป

ในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนใด ๆ ไม่ว่าจะด้วยการโอนกรรมสิทธิ์ การบริหารจัดการ หรือโดยประการอื่น ปลัดกระทรวง หัวหน้ากรม หรือหน่วยงานผู้ครอบครอง ต้องทำการบันทึกการแก้ไข และปรับปรุงข้อมูลให้เป็นปัจจุบันอยู่เสมอ โดยผู้มีหน้าที่เก็บรักษาทะเบียนทรัพย์สินแห่งชาติ ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีกระทรวงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินแห่งชาติ เป็นต้น

## (6) การจัดทำรายงานทรัพย์สินแห่งชาติ

มีการจัดทำรายงานทุกสิ้นปีงบประมาณ โดยปลัดกระทรวง หรือหน่วยงานผู้ครอบครองทรัพย์สินแห่งชาติ ต้องจัดทำรายงานการดำเนินการ โดยแสดงจำนวนมูลค่า และการเปลี่ยนแปลงแก้ไขทางทะเบียนต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นกับทรัพย์สินแห่งชาติ เพื่อเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และชี้แจงข้อมูลทั้งหมดต่อคณะรัฐมนตรี โดยผ่านคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินแห่งชาติทราบ

## 2) กฎหมายวางแผนการใช้ที่ดินแห่งชาติ (National Lands Use Planning Law 1974)

วัตถุประสงค์ที่สำคัญที่สุดของกฎหมายว่าด้วยการวางแผนการใช้ที่ดินแห่งชาติ คือ การลดมูลค่าที่ดินให้ลดลง กฎหมายฉบับนี้บัญญัติขึ้น โดยใช้สมมุติฐานว่าที่ดินนั้นเป็นทรัพยากรอันมีปริมาณจำกัด การใช้ที่ดินเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยและเพื่อการผลิต จากสมมุติฐานดังกล่าว จึงได้มีการบัญญัติกฎหมายภายใต้หลักการเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศ การพิจารณาเพื่อจัดรัฐสวัสดิการ ซึ่งต้องมีการวางแผนเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สภาพแวดล้อมที่ดีต่อสุขภาพ และวิถีชีวิตความเป็นอยู่ และต้องมีการวางแผนพัฒนาที่ดินของประเทศอย่างสมดุล เพื่อให้การดำเนินการบรรลุวัตถุประสงค์และหลักการ จึงมีการวางระบบการเฝ้าระวังการใช้ที่ดิน ซึ่งได้ถูกรวมไว้ในกฎหมายว่าด้วยการใช้ที่ดินปี 1987 ระบบการเฝ้าระวังที่ดินต้องอยู่ภายในพื้นที่ที่กำหนด โดยผ่านกระบวนการอนุมัติหรือมีประกาศแจ้งของรัฐ ภายใต้กรอบของกฎหมายว่าด้วยการใช้ที่ดิน และระบบการเฝ้าระวังมูลค่าที่ดิน

หน่วยงานที่เกี่ยวกับกฎหมายการบริหารจัดการการใช้ที่ดิน มีหน่วยงาน 3 ระดับที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

- (1) รัฐบาลกลาง
- (2) ระดับจังหวัด
- (3) ระดับเทศบาล

หน่วยงานทั้ง 3 ระดับเป็นผู้วางแผนการใช้ที่ดินของประเทศ โดยกระทรวงที่ดิน เป็นผู้วางแผนการใช้ที่ดินแห่งชาติ โดยผ่านการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี ส่วนการวางแผนการใช้ที่ดินระดับจังหวัดนั้น จะใช้ตามแนวทางของแผนการใช้ที่ดินแห่งชาติ ขณะที่ระดับเทศบาลสภาเทศบาลเมืองจะเป็นผู้วางแผนการใช้ที่ดินขั้นพื้นฐานตามแนวทางของจังหวัด โดยมีนายกเทศมนตรีเป็นผู้ให้คำปรึกษาในการวางแผนการใช้ที่ดินต่อสภาที่ปรึกษาแผนการใช้ที่ดินขั้นพื้นฐานนี้ตั้งอยู่บนแนวทางของแผนการใช้ที่ดินระดับจังหวัดและระดับชาติ ซึ่งกำหนดพื้นที่ออกเป็น 5 ลักษณะ ดังนี้

- (1) พื้นที่เขตเมือง
- (2) พื้นที่เกษตรกรรม
- (3) พื้นที่ป่า
- (4) พื้นที่อุทยานแห่งชาติ
- (5) พื้นที่อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ

## 2.3 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ

### 2.3.1 สำนักงานเงินการคลัง (Financial Bureau) กระทรวงการคลัง

เป็นหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่กำกับ ดูแล การใช้ทรัพย์สินของประเทศ ให้เป็นไปตามกฎหมาย ให้คำปรึกษาการบริหารจัดการ และการควบคุมการใช้ทรัพย์สินแห่งชาติ ดูแลงานด้านการทะเบียน การอนุญาต การจัดหาประโยชน์ การขาย การแลกเปลี่ยน การจัดให้เช่า การจัดทำรายงานทะเบียนทรัพย์สิน เป็นต้น

### 2.3.2 สภานิติบัญญัติแห่งชาติ หรือสภา DIET

เป็นองค์กรสูงสุดแห่งอำนาจรัฐ และเป็นองค์กรที่ออกกฎหมายแต่เพียงองค์กรเดียว สภา DIET ไม่เพียงพิจารณาเรื่องกฎหมายเท่านั้น แต่ยังพิจารณาอนุมัติงบประมาณแผ่นดินอีกด้วย

ในกรณีการโอนทรัพย์สินแห่งชาติ ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภา DIET เสียก่อน จึงจะดำเนินการโอนทรัพย์สินแห่งชาติได้ ส่วนกรณีการยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงทรัพย์สิน



แห่งชาติที่เป็นสาธารณะสมบัติที่จัดไว้ให้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น สวนสาธารณะต้องได้รับการพิจารณาจากสภา DIET เช่นกัน

### 3. ประเทศออสเตรเลีย

ประเทศออสเตรเลีย หรือมีชื่อเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “เครือจักรภพออสเตรเลีย” (Commonwealth of Australia) ประกอบด้วยแผ่นดินในส่วนทวีปออสเตรเลีย เกาะแทสมเนีย เกาะน้อยใหญ่ในมหาสมุทรอินเดีย แปซิฟิก และมหาสมุทรใต้ มีเนื้อที่ประมาณ 7,706,168 ตารางกิโลเมตร ลักษณะภูมิประเทศเป็นที่ราบสูงทางทิศตะวันตก พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นทะเลทรายที่แห้งแล้งและทุรกันดาร

แต่เดิมที่ดินทั้งหมดเป็นของพระมหากษัตริย์ ที่พระองค์จะทรงพระประทานที่ดินให้แก่ผู้ใดก็ได้ ไม่ว่าจะเป็นผู้คนหรือประชาชน การพระราชทานที่ดินให้แก่ประชาชนก็เพื่อเป็นที่อยู่อาศัยหรือใช้เป็นที่ดินทำกิน ดังนั้น สิทธิขาดในที่ดินยังคงเป็นของพระมหากษัตริย์ ในอันที่จะเรียกคืนหรือริบเอาเสียเมื่อใดก็ย่อมได้

ในยุคปัจจุบันออสเตรเลียมีการแบ่งที่ดินออกเป็น 2 ลักษณะ คือ ที่ดินที่เป็นของรัฐ และที่ดินที่เป็นของเอกชน ที่ดินของรัฐ หรือ Crown Land เป็นที่ดินที่ไม่มีผู้ใดครอบครองมีเนื้อที่ราว 23% ของที่ดินทั้งประเทศ เนื่องจากประเทศออสเตรเลียเป็นหนึ่งในประเทศที่อยู่ในเครือจักรภพอังกฤษ จึงได้รับอิทธิพลในหลายด้านจากประเทศอังกฤษ อาทิเช่น ได้รับอิทธิพลทางด้านกฎหมาย ออสเตรเลียเป็นประเทศที่มีการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน (Crown Land Law) อย่างเป็นระบบอีกประเทศหนึ่งของโลก และเป็นต้นแบบให้อีกหลายประเทศในการนำเอากฎหมายที่ดินของออสเตรเลียมาประยุกต์ใช้กับกฎหมายของประเทศตนเอง เช่น ประเทศนิวซีแลนด์ และประเทศไทย โดยประเทศไทยได้นำเอาระบบการจัดการทางทะเบียนที่ดินการออกโฉนดที่ดินมาประยุกต์ใช้

การบริหารจัดการที่ดินของประเทศออสเตรเลียมีการวางระบบอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งในด้านการดูแล การสงวนรักษาที่ดิน การใช้ประโยชน์ที่ดินที่มีความชัดเจน มีการกำหนดโครงสร้าง และการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ผู้ศึกษาวิจัยจึงเห็นว่ากฎหมายเกี่ยวกับที่ดินของรัฐของประเทศออสเตรเลีย จึงมีความน่าสนใจและนำมาศึกษาหาข้อดี ข้อเสียอีกประเทศหนึ่ง เพื่อหาแนวทางในการดำเนินการเกี่ยวกับที่ดินของรัฐอันเป็นประโยชน์ และนำมาปรับใช้กับการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ เช่น ที่ราชพัสดุของไทยได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ความหมายของคำว่า “ที่ดินของรัฐ” หรือ Crown Land ตามบทบัญญัติใน Lands for Public Purposes Acquisition Act 1914 มาตรา 2 ที่ดิน หมายถึง ที่ดิน อันรวมทั้งสิ่งปลูกสร้าง โรงเรือน หรือดอกผล (ดอกผลนิคินัยและดอกผลธรรมดา) ในที่ดิน และสิทธิใด ๆ หรือสิทธิพิเศษ ที่มีอยู่บนที่ดิน ใต้พื้นดิน หรือเหนือพื้นดิน หรือสิ่งที่ติดอยู่กับที่ดินนั้น<sup>74</sup> ที่ดินของรัฐในออสเตรเลีย มีการจัดสรรไว้สำหรับให้ประชาชนส่วนรวมใช้ประโยชน์ เช่น เพื่อการอนุรักษ์พันธุ์พืช ป่าสงวน รวมทั้งเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน เป็นต้น โดยรัฐสามารถนำเอาที่ดินเหล่านี้ไป จัดหาประโยชน์ ให้เช่า หรือจำหน่ายก็ได้

ส่วนความหมายของที่ดินของรัฐ หรือ “Crown Land” ตามความในพระราชบัญญัติการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ 2016 (Crown Land Management Act 2016 No.58)<sup>75</sup> บัญญัติว่า ที่ดินของรัฐ ตามวัตถุประสงค์แห่งพระราชบัญญัตินี้ คือ

(ก) ที่ดินตามความหมายที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติที่ดินของรัฐ 1989 (Crown Land Act 1989) ตกเป็นที่ดินของรัฐทันที ก่อนการยกเลิกพระราชบัญญัติ ดังกล่าว

(ข) ที่ดินที่กลายมาเป็นที่ดินของรัฐ อันเนื่องจากการดำเนินการตามบทบัญญัติ แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ หรือตามประกาศภายใต้มาตรา 4.4

(ค) การได้มาซึ่งสิทธิในที่ดิน จากการยกเลิกพระราชบัญญัติที่ดินของรัฐ 1989

ที่ดินของรัฐนอกจากเป็นที่ดินที่ไม่มีผู้ใดครอบครองแล้ว ยังรวมถึงที่รกร้างว่างเปล่า และที่ดินที่มีผู้บริจาครัฐ ทะเลทราย พื้นน้ำ และทะเล เป็นต้น ซึ่งรัฐต้องมีการวางแผน ในการบริหารจัดการที่ดินเหล่านี้ให้เกิดประโยชน์ ที่ดินที่มีไว้เพื่อประโยชน์สาธารณะเหล่านี้

<sup>74</sup> Lands for Public Purposes Acquisition Act, 1914

Section 2 "land" includes messuages, tenements, and hereditaments and houses and buildings, and also includes any estate or interest (legal or equitable) in land, and any easement, right, power, or privilege in, under, over, affecting, or in connection with land:

<sup>75</sup> Crown Land Management Act, 2016 No.58

#### 1.7 Definition of “Crown land”

Subject to this Division, each of the following is Crown land for the purposes of this Act:

(a) Land that was Crown land as defined in the Crown Lands Act 1989 immediately before the Act’s repeal,

(b) Land that becomes Crown land because of the operation of a provision of this Act or a declaration made under section 4.4,

(c) Land vested, on and from the repeal of the Crown Lands Act 1989, in the Crown (including when it is vested in the name of the State).

รัฐได้จัดสรรไว้เพื่อประโยชน์ของประชาชนเพื่อรองรับความต้องการพื้นฐานในด้านต่าง ๆ เช่น โรงเรียน ถนน โรงพยาบาล และมีการจัดทำทะเบียนที่ดิน ให้เกิดความถูกต้องในการดูแลทรัพย์สินของรัฐ อีกทั้งยังเป็นการป้องกันการบุกรุกเข้ามาในเขตที่ดินที่รัฐสงวนไว้อีกด้วย

### 3.1 การบริหารจัดการที่ดินของรัฐในประเทศออสเตรเลีย

รัฐบาลออสเตรเลียมีการบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการที่ดินของรัฐอย่างเป็นระบบ ทั้งในด้านการดูแลรักษา และการสงวนที่ดินของรัฐที่ชัดเจน มีการกำหนดวัตถุประสงค์ของที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน กำหนดโครงสร้าง บทบาทหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ที่ดินของรัฐในประเทศออสเตรเลียมีการแบ่งวิธีการได้มาซึ่งที่ดิน อันเป็นการทำให้ที่ดินนั้นกลับคืนสู่สภาพเดิม (Resumption) เพื่อรัฐจะได้นำที่ดินเหล่านั้นมาใช้ให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวมหลังจากที่ดินเหล่านั้นกลับคืนมาเป็นของรัฐแล้ว มีด้วยกัน 3 ลักษณะ<sup>76</sup> ดังนี้

#### 3.1.1 การทำข้อตกลง (Agreement)

เป็นการทำข้อตกลงที่มีขึ้นระหว่างรัฐกับประชาชน เช่น การทำสัญญาซื้อ - ขาย การยกที่ดินให้แก่รัฐ เป็นต้น อันเป็นการเปลี่ยนการถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินจากที่ดินของเอกชนมาเป็นที่ดินของรัฐ

#### 3.1.2 การเวนคืนที่ดิน (Compulsory)

เป็นกรณีที่รัฐมีความจำเป็นต้องใช้ที่ดินของเอกชนเพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการของรัฐ การเวนคืนที่ดินลักษณะนี้รัฐต้องกระทำตามกระบวนการ และขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดไว้ และต้องมีการเยียวยาแก่ผู้ได้รับผลกระทบจากการเวนคืนที่ดินนั้น ๆ ด้วย เช่น การจ่ายค่าชดเชยให้เจ้าของที่ดินในราคาท้องตลาด การจัดหาที่ดินผืนใหม่ที่มีความเหมาะสม และเป็นกรรมแก่เจ้าของที่ดินผู้ถูกเวนคืน เป็นต้น

<sup>76</sup> Crown Land Management Act 2016 No.58

Division 4.1 Acquisition of land generally

4.2 Acquisition of land for public purpose

(1) The Minister may acquire land (including an interest in land), for any public purpose, by agreement or by compulsory process in accordance with the Land Acquisition (Just Terms Compensation) Act 1991.

### 3.1.3 การบริจาคที่ดินให้แก่รัฐ (Dedication)<sup>77</sup>

มีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ 2016 หมายเลข 58 หมวดว่าด้วยการโอนที่ดิน ข้อจำกัดและคุณสมบัติของที่ดินที่จะกลายมาเป็นที่ดินของรัฐ เช่น ที่ดินที่ได้รับการบริจาคให้แก่รัฐเพื่อการสาธารณประโยชน์ ตามที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 3 (1) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยที่ดินของรัฐ 1989

การได้มาซึ่งที่ดินของรัฐตามลักษณะทั้งหลายตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดขั้นตอนนี้ วิธีการดำเนินการไว้อย่างเป็นระบบ มีหลักฐานแสดงสถานะของที่ดิน และแสดงความเป็นเจ้าของในที่ดิน โดยให้สำนักงานที่ดินเป็นผู้ดำเนินการขึ้นทะเบียนการเป็นที่ดินของรัฐลงในทะเบียนที่ดินของรัฐไว้เป็นหลักฐาน

### 3.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ประเทศออสเตรเลียเป็นประเทศหนึ่งที่อยู่ในเครือจักรภพของอังกฤษ ดังนั้นกฎหมายที่ใช้ในการบริหารจัดการที่ดินของประเทศออสเตรเลีย จึงได้รับอิทธิพลมาจากประเทศอังกฤษด้วยเช่นกัน ซึ่งประเทศอังกฤษมีแนวคิดที่ว่าที่ดินทั้งหมดนั้นเป็นของพระมหากษัตริย์ ประชาชนเป็นเพียงผู้ครอบครองเพื่ออยู่อาศัยและทำมาหากินบนพื้นดินของพระมหากษัตริย์เท่านั้น ประชาชนไม่มีกรรมสิทธิ์ในการถือครองที่ดินแต่อย่างใด

#### 3.2.1 พระราชบัญญัติว่าด้วยการได้มาซึ่งที่ดินเพื่อสาธารณประโยชน์ 1914 (*Lands for Public Purposes Acquisition Act 1914*)

เป็นพระราชบัญญัติว่าด้วยการได้มาซึ่งที่ดินเพื่อประโยชน์สาธารณะตามประกาศของผู้นำการรัฐ รวมถึงการจัดหาสถานที่เพื่อตั้งสำนักงาน อาคาร เพื่อการดำเนินการของรัฐ เป็นต้น

<sup>77</sup> Crown Land Management Act 2016 No.58

Division 2 Transfer of land and restrictions and qualifications on land

6 Certain land becomes Crown land

(1) Subject to subclause (2) and clause 7, each of the following land (to the extent to which it is not Crown land) becomes Crown land on and from the repeal day:

(a) any land vested in the Crown dedicated for a public purpose (as referred to in paragraph (a) of the definition of Crown land in section 3 (1) of the Crown Lands Act 1989),

### 3.2.2 พระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ 2016 (Crown Land Management Act 2016)

เป็นกฎหมายที่ครอบคลุมในเรื่องการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการบริหารที่ดินให้แก่รัฐ การสงวนรักษาที่ดินของรัฐ การได้มาซึ่งที่ดินของรัฐ การทำความสะอาดเกี่ยวกับที่ดินของรัฐในลักษณะต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น การขาย การเช่า การออกใบอนุญาต การถือครองในลักษณะพิเศษ การถอนสภาพที่ดิน การเปลี่ยนแปลงแก้ไขใด ๆ เกี่ยวกับที่ดิน การริบทรัพย์ การถือกรรมสิทธิ์ในที่ดิน การคุ้มครองที่ดินของรัฐ เป็นต้น

พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังได้กำหนดเรื่องยุทธศาสตร์การมีส่วนร่วมของชุมชนไว้ โดยในการทำความสะอาดหรือการกระทำใดอันมีผลต่อการใช้ที่ดินของรัฐ หมายถึงการกระทำดังนี้<sup>78</sup>

- 1) การเปลี่ยนแปลงหรือการโอนที่ดินของรัฐที่ได้รับการบริจาคให้ หรือ สงวนหวงห้ามไว้
- 2) การขาย การโอนกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองที่ดินของรัฐภายใต้ บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ (เว้นแต่กรณีที่มีความจำเป็นหรือได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วย สิทธิในที่ดินของชาวอะบอริจิน 1983)
- 3) การจัดให้เช่า ออกใบอนุญาตหรืออนุมัติให้มีการเช่าที่ดินของรัฐ
- 4) การจัดทำแผนการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ ตามความในหมวด
- 5) การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ชาติในเรื่องเกี่ยวกับที่ดินของรัฐ

<sup>78</sup> Crown Land Management Act 2016 No.58

Division 5.3 Community engagement strategies

5.4 Definitions

In this Division:

dealings or other action affecting Crown land use means each of the following:

- (a) the alteration or removal of a purpose for which Crown land is dedicated or reserved,
- (b) the selling, transferring or vesting of Crown land under this Act (except if it is required or permitted under the Aboriginal Land Rights Act 1983),
- (c) the granting of leases (except purchasable leases), licences or permits over Crown land,
- (d) the preparation of plans of management for Crown land under Division 3.6,
- (e) the preparation of a State strategic plan for Crown land.

นอกจากนั้น ยังมีการกำหนดเรื่องว่าด้วยข้อตกลงที่เกี่ยวกับที่ดินของรัฐ และที่ดินประเภทอื่นที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1) การขายที่ดินของรัฐ<sup>79</sup>

มีการจำกัดเรื่องการขายที่ดินของรัฐฝั่งตะวันตกของออสเตรเลีย ดังนี้

(1) รัฐมนตรีผู้ดูแลที่ดินของรัฐไม่สามารถขายที่ดินของรัฐฝั่งตะวันตก

เว้นแต่

- ก. เป็นที่ดินที่อยู่ในเขตเมือง หรือ
- ข. เป็นที่ดินที่อยู่ในเขตที่รองรับการขยายตัวของตัวเมือง หรือ
- ค. เป็นที่ดินที่มีที่ตั้งอยู่ในระยะที่มีการกำหนดไว้ตามระเบียบจากเขตเมืองและในการขายนั้นจะส่งผลกระทบต่อการบินทางเศรษฐกิจของพื้นที่นั้น ๆ
- ง. เป็นที่ดินที่อยู่ในเขตชนบทและมีวัตถุประสงค์ใช้เป็น ที่อยู่อาศัย ทำการธุรกิจ ประกอบอุตสาหกรรม หรือเป็นแหล่งชุมชน
- จ. ที่ดิน หรือ พื้นที่ที่สำคัญ ในระดับ 1, 2, 3 หรือ 4 ภายใต้โครงการประเมินศักยภาพที่ดินและพื้นดิน หรือ
- ฉ. ที่ดินที่เข้าภายใต้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ หรือที่ดินที่อยู่ในเขตพื้นที่สำคัญระดับ 5 หรือ 6 ภายใต้โครงการประเมินศักยภาพที่ดิน และพื้นดิน

<sup>79</sup> Crown Land Management Act, 2016, No.58

Division 5.4 Sale of Crown Land

5.9 Restrictions on sale or disposal of Crown land in Western Division

(1) The Minister cannot sell Crown land in the Western Division or dispose of it in any other way unless the Minister is satisfied that:

- (a) the land is in an urban area, or
- (b) the land is in an area required for urban expansion, or
- (c) the land is located within a distance prescribed by the regulations from an urban area and its sale will contribute to the economic growth of the region in which both the land and urban area are located, or
- (d) the land is in a rural area and is used predominantly for residential, business, industrial or community purposes, or
- (e) the land, or substantial areas of the land, fall within LSC Class 1, 2, 3 or 4 under the Land and Soil Capability Assessment Scheme, or
- (f) the land is leased under this Act and the land, or substantial areas of the land, fall within LSC Class 5 or 6 under the Land and Soil Capability Assessment Scheme.

## 2) การเช่าที่ดินของรัฐ

มีการกำหนดระยะเวลาในการเช่าและผู้มีอำนาจในการทำสัญญาเช่าที่ดินของรัฐ ระยะเวลาในการเช่าที่ดินของรัฐ (รวมทั้งสิทธิในการเช่าที่ดินเพิ่มระยะยาว) รัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดให้เช่าไม่เกิน 100 ปี<sup>80</sup>

ข้อจำกัดทั้งหลายในเรื่องของการโอนกรรมสิทธิ์จะต้องถูกบันทึกลงในทะเบียนที่ดินของรัฐ มีนายทะเบียนเป็นผู้บันทึก โดยระบุข้อมูลเกี่ยวกับสัญญาเช่า ว่าการกระทำใดหากมิได้รับความยินยอมจากรัฐมนตรีแล้วจะกระทำมิได้ เช่น การโอนกรรมสิทธิ์ หรือการเช่าช่วง ข้อตกลงอื่นใดนอกเหนือจากที่ระบุไว้ เป็นต้น

## 3) การโอนกรรมสิทธิ์

การโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินมีความเกี่ยวข้องกับสิทธิในการถือครองที่ดิน อันหมายถึง การขาย และการโอนสิทธิ์ในรูปแบบอื่น ๆ เช่น กรณีการเช่าที่ดิน ดอกผลในที่ดินอันเกิดจากการเช่าที่ดิน การแลกเปลี่ยน การซื้อ-ขาย ต่าง ๆ

ในเรื่องของกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น มีการกำหนดให้จัดทำระบบทางทะเบียน เพื่อความถูกต้อง และสามารถนำมาใช้เป็นหลักฐานในการพิสูจน์สิทธิในที่ดินได้ว่าที่ดินใดเป็นของรัฐ หรือที่ดินใดเป็นของเอกชน ซึ่งระบบทางทะเบียนของประเทศออสเตรเลียมีการใช้ระบบจัดเก็บ 2 ลักษณะด้วยกัน ดังนี้

1) ระบบ Registration of the Deed<sup>81</sup> เป็นระบบการจัดเก็บเอกสารทางกฎหมายที่มีการระบุชื่อผู้โอน ผู้รับโอน ตราประทับ และการส่งมอบ นับเป็นเอกสารทางกฎหมายที่สำคัญที่แสดงการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดิน ที่คู่กรณีสามารถทำเอกสารดังกล่าวเองได้

2) ระบบ Registration of Title หรือที่รู้จักกันดีในชื่อระบบ Torrens System อันเป็นระบบการจัดการทางทะเบียนที่มีต้นกำเนิดมาจากประเทศออสเตรเลีย โดยระบบจะแสดงให้เห็นถึงความเป็นเจ้าของที่ดิน แนวเขต การเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนต่าง ๆ<sup>82</sup> อีกทั้ง

<sup>80</sup> Crown Land Management Act, 2016, No.58

Division 5.5 Leases over Crown land

5.16 Term

(1) The term of a lease of Crown land (including any option for the grant of a further term) granted by the Minister is not to exceed 100 years

<sup>81</sup> E.A Francis, B.A., A.A.S.A., The Law and Practice Relating to Torrens Title in Australia, (Volume 1, 1972), p. 7

<sup>82</sup> Crown Land Management Act , 2009

มีความสะดวกในการตรวจสอบทางทะเบียนในรูปแบบเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ที่ทางรัฐเป็นผู้ออกให้ ซึ่งมีหลายประเทศนำเอาระบบนี้ มาใช้ในการจัดการระบบทะเบียนที่ดินในประเทศตนเอง เช่น แคนาดา สิงคโปร์ และไทย เป็นต้น

กฎหมายของประเทศออสเตรเลียกำหนดให้มีมาตรการทางเอกสาร เพื่อคุ้มครองที่ดินของรัฐให้มีความคงอยู่ และจัดทำทะเบียนที่ดินเพื่อให้มีการแสดงออกถึงกรรมสิทธิ์ และสถานะทางกฎหมายในที่ดินนั้น ๆ เพื่อความสะดวกในการดำเนินการดูแล รักษา วางโครงสร้างการบริหารจัดการที่ดินให้มีประสิทธิภาพ มีความชัดเจน และเป็นเอกภาพในการดำเนินการ และเพื่อประโยชน์ในการพิสูจน์สิทธิในที่ดินหากเกิดการพิพาทกันระหว่างรัฐกับเอกชน

### 3.3 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ

#### 3.3.1 รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบ

พระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารที่ดิน 1997 (Land Administration Act 1997) กำหนดให้ “Minister for Lands” เป็นผู้รับผิดชอบในการดูแล ควบคุม และบริหารจัดการที่ดินของรัฐ

#### 3.3.2 ตั้งผู้แทนหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบที่ดินสาธารณะประโยชน์

พระราชบัญญัติว่าด้วยการได้มาซึ่งที่ดินเพื่อสาธารณประโยชน์ 1914 (Lands for Public Purposes Acquisition Act 1914) กำหนดให้มีการแต่งตั้งผู้แทนหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบ เพื่อดูแลงานด้านการบริหารจัดการที่ดินสาธารณะประโยชน์เป็นการเฉพาะ<sup>83</sup> เพื่อให้มีบุคลากรที่มีความเหมาะสม มีประสบการณ์ด้านที่ดินเข้าร่วมดำเนินการ และดูแลที่ดินของรัฐเป็นการเฉพาะ

#### Sec 72 Duties of Registrar General

(2) The Crown land register may be wholly or partly in the form of a computer data base, in documentary form, or in another form the Registrar-General considers appropriate.

<sup>83</sup> Lands for Public Purposes Acquisition Act, 1914

#### Appointment of promoter of undertaking and holder of lands

5. By the proclamation whereby a purpose is declared to be a public purpose, or by a subsequent proclamation, the Governor-

(b) may nominate a person, or the holder for the time being of a specified office, being in the case of such holder a body corporate, to be the person to whom all land to be acquired under this Act for the said public purpose shall be conveyed, and in whom the same shall vest.



### 3.3.3 สำนักงานที่ดิน (The Registrar-General)

เป็นหน่วยงานสำคัญที่ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการทางด้านทะเบียนที่ดิน โดยมีหน่วยงานด้านทะเบียนที่ดิน ทำหน้าที่ในการบันทึกข้อมูล จัดเก็บ จัดทำข้อมูลให้มีความเป็นปัจจุบันอยู่เสมอ ซึ่งแต่ละรัฐจะมีสำนักงานที่ดินเพียงหนึ่งแห่งเท่านั้น เพื่อเป็นศูนย์กลางของข้อมูลของรัฐเพียงแห่งเดียว

จากการศึกษาระบบกฎหมายของประเทศต่าง ๆ พบว่า ในประเด็นการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการซื้อ-ขาย แลกเปลี่ยน บริจาค จัดหาประโยชน์ต่าง ๆ ล้วนเป็นการกระทำให้เกิดการเคลื่อนไหวของสิทธิในที่ดินทั้งสิ้น เช่น กฎหมายการปกครอง ดูแลที่ดินของรัฐของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีรายละเอียดในการบริหารจัดการ การดำเนินการอย่างเป็นระบบ เช่น กฎหมาย Federal Land Policy and Management Act of 1976 ซึ่งกำหนดในเรื่องการวางแผนการบริหารจัดการที่ดินสาธารณะ การได้มาซึ่งที่ดินของรัฐ และการถ่ายโอนที่ดินของรัฐ รวมทั้งกำหนดให้มีหน่วยงานผู้ควบคุม ดูแล ที่ดินของรัฐให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดที่มีความชัดเจน เช่น สำนักบริหารจัดการที่ดิน (Bureau of Land Management หรือ BLM) ที่ดูแลที่ดินที่มีพื้นที่มากที่สุดของประเทศสหรัฐอเมริกา

การบริหารจัดการที่ดินของรัฐของประเทศญี่ปุ่นนั้น ผู้ทำการศึกษาวิจัยเห็นว่า เนื่องจากประเทศญี่ปุ่นมีลักษณะการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขเช่นเดียวกับประเทศไทย และมีกระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานผู้ปกครอง ดูแลที่ดินของรัฐ คล้ายกับการดำเนินงานของกรมธนารักษ์ ภายใต้สังกัดกระทรวงการคลัง ที่มีหน้าที่ในการปกครอง ดูแล รักษา และใช้ประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุ โดยการดำเนินการบริหารจัดการที่ดินของรัฐของประเทศญี่ปุ่นเป็นการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติทรัพย์สินแห่งชาติ (The National Property Law) ที่กำหนดขอบเขตในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ ทั้งในการได้มา และการโอนกรรมสิทธิ์ต่าง ๆ รวมทั้งการนำไปใช้ประโยชน์ในทางราชการอย่างมีประสิทธิภาพ และเหมาะสมกับพื้นที่อันมีอยู่อย่างจำกัดของประเทศญี่ปุ่น

ส่วนในด้านกฎหมายของประเทศออสเตรเลียที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ ก็มีความน่าสนใจในด้านการวางระบบดูแลและสงวนรักษาที่ดินของรัฐอย่างเป็นระบบ มีความชัดเจนในการดำเนินการ มีการกำหนดโครงสร้าง และบทบาทของหน่วยงานที่มีความเกี่ยวข้องกับที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน ทำให้การดำเนินการมีความเป็นอิสระ รวดเร็ว ตรวจสอบได้ รวมทั้งระบบในการจัดการทางทะเบียนที่มีความแม่นยำ ซึ่งประเทศไทยน่าจะนำเอาข้อดีเหล่านี้มาปรับใช้หรือบัญญัติไว้ในกฎหมายของไทย เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการกรรมสิทธิ์ที่ดินราชพัสดุให้เกิดประโยชน์สูงสุดได้

โดยสรุปจะเห็นได้ว่า ในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการถ่ายโอนที่ดินของรัฐ การได้มาซึ่งที่ดินของรัฐ กรรมสิทธิ์ในที่ดินของรัฐของทั้งประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น และประเทศออสเตรเลีย ต่างก็มีการตรากฎหมายเพื่อแบ่งอำนาจหน้าที่ในการปกครองดูแลที่ดินของรัฐตามลักษณะภารกิจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างชัดเจน เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา แม้จะมีหน่วยงานของรัฐที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับที่ดินของรัฐหลายหน่วยงาน แต่รัฐบาลกลางก็ยังคงเป็นองค์กรหลักที่ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินของรัฐทั้งหมด ประเทศญี่ปุ่น มีลักษณะที่คล้ายกันกับของประเทศสหรัฐอเมริกา ที่แม้จะมีการแบ่งการบริหารจัดการที่ดินออกเป็น 3 ระดับ คือ ระดับรัฐบาลกลาง ระดับจังหวัด และระดับเทศบาล แต่ในการบริหารจัดการทรัพย์สินแห่งชาตินั้น หน่วยงานหลักที่ทำหน้าที่ปกครองดูแลที่ดินของรัฐก็ยังคงเป็นสำนักงานการเงินการคลัง สังกัดกระทรวงการคลังแต่เพียงผู้เดียว ส่วนประเทศออสเตรียมีกฎหมายที่วางหลักเกณฑ์ในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐที่มีความชัดเจน ทั้งเรื่องการบริหารที่ดินให้แก่รัฐ การสงวนรักษาที่ดินของรัฐ การได้มาซึ่งที่ดินของรัฐในลักษณะต่าง ๆ การถือครอง กรรมสิทธิ์ในที่ดินของรัฐ โดยกำหนดให้ Minister for Lands เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐผ่านสำนักงานที่ดินที่เป็นหน่วยงานหลักในการควบคุมข้อมูลเกี่ยวกับที่ดินทุกประเภท จึงทำให้การบริหารจัดการมีความถูกต้อง แม่นยำ และมีความเป็นเอกภาพ

นอกจากประเด็นเรื่องของการบริหารจัดการที่ดินของรัฐแล้ว ในเรื่องของการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐ มีการกำหนดการได้มาซึ่งที่ดินของรัฐไว้อย่างชัดเจน แต่มีความแตกต่างจากของประเทศไทยในบางประเด็น เช่น กรณีการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐคืนให้แก่ผู้ที่บริจาคที่ดิน ให้รัฐใช้ประโยชน์ จากการศึกษาข้อมูลของทั้ง 3 ประเทศ ยังไม่พบกรณี ดังกล่าว กำหนดไว้ในบทกฎหมายใด

## บทที่ 4

### การวิเคราะห์สภาพปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ราชพัสดุ

“ที่ราชพัสดุ” ถือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่มีความพิเศษต่างไปจากทรัพย์สินของแผ่นดินลักษณะอื่น โดยมีวัตถุประสงค์หลัก คือ เพื่อใช้ประโยชน์ในทางราชการ หากที่ดินราชพัสดุแปลงใดไม่ได้ใช้ในราชการ ก็สามารถนำไปจัดหาประโยชน์ได้ โดยนำไปจัดให้เช่า เพื่อที่อยู่อาศัย เช่าเพื่อ ทำการเกษตร เช่าเพื่อปลูกสร้างอาคารยกรรมสิทธิ์ให้กับกระทรวงการคลัง หรือเพื่อประโยชน์ อย่างอื่น โดยเน้นที่การใช้เพื่อประโยชน์ของทางราชการก่อน หากมีที่ดินราชพัสดุเหลือจากนั้นก็สามารณำมาจัดหาผลประโยชน์ เพื่อให้เป็นรายได้ของแผ่นดิน แต่ในปัจจุบันที่ราชพัสดุนั้นมีเนื้อที่อยู่เพียง 12.5 ล้านไร่ ซึ่งนับว่าเป็นปริมาณที่น้อยมากเมื่อเทียบกับที่ดินทั่วประเทศ การบริหารจัดการกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุโดยกรมธนารักษ์ จึงต้องมีการวางระเบียบ หลักเกณฑ์ และเงื่อนไข เพื่อให้การบริหารจัดการที่ราชพัสดุนั้นบังเกิดประโยชน์สูงสุดต่อรัฐ และกระทบกระเทือนสิทธิของประชาชนให้น้อยที่สุด

การได้มาซึ่งที่ราชพัสดุมิที่มาจากหลายลักษณะ ทั้งที่เป็นการได้มาโดยทางนิติกรรม เช่น การที่รัฐบาลซื้อที่ดินมาโดยอาศัยเงินงบประมาณ การแลกเปลี่ยนที่ราชพัสดุกับหน่วยงานราชการอื่น ซึ่งการแลกเปลี่ยนที่ราชพัสดุนี้ ถือเป็น การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุด้วย การได้มาโดยมีเอกชนยกให้รัฐบาล เป็นต้น ส่วนการได้มาโดยผลของกฎหมาย อาจเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายทั่วไป หรือกฎหมายเฉพาะที่กำหนดให้รัฐได้ที่ดินนั้นมา เช่น การได้มาโดยการประกาศสงวนหวงห้าม การได้มาโดยคำพิพากษาของศาล การได้มาโดยการเวนคืน หรือที่ดินที่เหลือจากการเวนคืน ที่ดิน ที่ตกเป็นของรัฐ เนื่องจากค้างชำระภาษีอากร การได้มาโดยกฎหมายพิเศษ เช่น พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 เป็นต้น การได้มา โดยผลของกฎหมาย เช่น ที่งอกริมตลิ่ง ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1308 การได้มาเนื่องจากเป็นโบราณสถาน กำแพงเมือง คูเมือง เป็นต้น

ในปัจจุบันการบริหารงานด้านกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุของกรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง ยังประสบปัญหาข้อพิพาท จนทำให้มีการร้องเรียนตามมาระหว่างราษฎรกับกรมธนารักษ์ขึ้นไม่ว่าจะเป็นปัญหาเกี่ยวกับหน่วยงานผู้ปกครอง ดูแล และใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุเอง หรือปัญหาการขอคืนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ ต่างก็มีปริมาณมากขึ้น

ดังนั้น ข้อมูลจากการศึกษาค้นคว้าวิจัยในครั้งนี้ จะทำให้ทราบถึงปัญหาอันเป็นประเด็นหลักในเรื่องของงานด้านกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุของไทย ผู้ศึกษาวิจัยจึงขอนำมาทำการวิเคราะห์ประเด็นปัญหาในด้านต่าง ๆ ดังนี้

## 1. ปัญหาเกี่ยวกับการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ

จากการศึกษากฎหมายของต่างประเทศในบทที่ 3 เห็นได้ว่า การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินของรัฐในต่างประเทศนั้น มีลักษณะที่มีความคล้ายคลึงกับของประเทศไทยในบางประการ ดังนี้

ประเทศสหรัฐอเมริกามีการตรากฎหมาย Federal Land Policy and Management Act of 1976 เพื่อสงวนรักษาที่ดินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ แม้ลักษณะการปกครองจะมีการแบ่งออกเป็นมลรัฐ และแต่ละมลรัฐก็มีอำนาจในการออกกฎหมายเพื่อบังคับใช้ในเขตมลรัฐของตนเอง แต่ในเรื่องของกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ ก็มีการกำหนดข้อจำกัดในเรื่องการจำหน่าย การบริหารจัดการ การถ่ายโอนที่ดินของรัฐ รวมทั้งมีการกำหนดหน่วยงานที่มีอำนาจในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ โดยมีรัฐบาลกลางเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐทั้งหมด ในกรณีการถ่ายโอนที่ดินของรัฐในสหรัฐอเมริกานั้น เป็นการถ่ายโอนที่ดินระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง ไม่ว่าจะเป็นการถ่ายโอนระหว่างกรม กอง หน่วยงานอื่น เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการจัดทำสาธารณูปโภคหรือประโยชน์อื่นแก่ประชาชนเป็นสำคัญ

แต่จากการศึกษาข้อกฎหมายจาก Federal Land Policy and Management Act of 1976 ไม่ปรากฏกรณีการบริจาคตินของเอกชนให้แก่รัฐ แล้วต่อมาภายหลังเมื่อผู้บริจาคตินให้เห็นว่ารัฐมิได้มีการดำเนินการใดกับที่ดินที่บริจาคตินตามวัตถุประสงค์ของผู้บริจาคติน หรือภายในระยะเวลาที่ตกลงกันไว้ตามเงื่อนไขในการขกที่ดินให้แก่รัฐ แล้วผู้บริจาคตินหรือทายาทของผู้บริจาคตินสามารถดำเนินการขอโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินนั้นคืนกลับมาได้ เช่นเดียวกับบทบัญญัติในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ของไทย

สำหรับกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินของรัฐของประเทศญี่ปุ่น เนื่องจากลักษณะภูมิประเทศของญี่ปุ่นที่มีความเป็นหมู่เกาะจึงทำให้มีพื้นที่จำกัด การบริหารจัดการที่ดินที่มีปริมาณจำกัดนี้ทำให้รัฐบาลต้องมีการควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดิน เพื่อจำกัดและคุ้มครองที่ดินของรัฐให้เกิดประโยชน์สูงสุด ตามพระราชบัญญัติทรัพย์สินแห่งชาติ (The National Property Law) ได้บัญญัติในเรื่องทรัพย์สินแห่งชาติว่า ทรัพย์สินแห่งชาติประเภททรัพย์สินที่ไม่ใช่ทรัพย์สินทางการบริหาร (Non-Administrative Property) รัฐบาลสามารถดำเนินการได้ทั้งการนำไปจัดให้เช่า แลกเปลี่ยน

โอน ขาย นำไปลงทุน หรือทำให้เกิดบุคคลสิทธิได้ ตามแนวทางการวางแผนการใช้ที่ดินแห่งชาติ แต่มิได้บัญญัติ ในกรณีการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐคืนให้แก่ผู้ยกให้หรือทายาทเหมือนของประเทศไทย

กฎหมายที่เกี่ยวกับที่ดินของรัฐของประเทศออสเตรเลีย เป็นอีกประเทศที่มีระบบการบริหารจัดการที่ดินของรัฐที่มีความน่าสนใจ ทั้งการวางระบบทางทะเบียนที่ดินที่มีความถูกต้องแม่นยำ และเป็นระบบอันดับต้นๆ ของโลก เนื่องจากประเทศของออสเตรเลียมีพื้นที่ขนาดใหญ่ การดูแล สงวนรักษา และการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐจำเป็นต้องมีกฎหมายที่รัดกุม ทั้งในการให้อำนาจแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การออกกฎ ระเบียบต่างๆ และการได้มาซึ่งที่ดินของรัฐก็มีความชัดเจน เช่น กรณีการบริจาคที่ดินให้แก่รัฐ มีการกำหนดขั้นตอน วิธีการดำเนินการ สถานะของที่ดิน มีการควบคุมทางทะเบียนไว้เป็นหลักฐาน แต่มิได้ปรากฏการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินของรัฐคืนกลับให้แก่ ผู้ยกให้หรือทายาทดังเช่นพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ของไทย

จากการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการโอนกรรมสิทธิ์ของประเทศสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และออสเตรเลีย ไม่พบปรากฏกรณีการโอนกรรมสิทธิ์คืนให้แก่ผู้ยกให้ หรือทายาท มีเพียงการรับให้จาก ผู้บริจาคที่ดินให้แก่รัฐทางเดียวเท่านั้น

เนื่องจากที่ราชพัสดุเป็นเป็นที่ดินของรัฐที่มีความพิเศษแตกต่างจากทรัพย์สินของแผ่นดินประเภทอื่น และการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุก็มีการแบ่งแยกลักษณะการโอนกรรมสิทธิ์ไว้เป็นการเฉพาะในมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ใน 2 กรณี ดังนี้

1. กรณีที่ราชพัสดุเฉพาะที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ

เป็นการโอนโดยผ่านการพิจารณาจากฝ่ายนิติบัญญัติ ให้ทำ โดยการตราพระราชบัญญัติเท่านั้น และกำหนดให้มีแผนที่แสดงเขตที่ราชพัสดุแนบท้ายด้วย

2. กรณีที่ราชพัสดุอื่น

ให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ได้กำหนดไว้ในกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการ โอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุที่มีใช้ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ พ.ศ. 2550

โดยกฎกระทรวงกำหนดให้ที่ราชพัสดุที่มีใช้ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ทำการโอนกรรมสิทธิ์ได้โดยการขาย การแลกเปลี่ยน การให้ และการโอนกรรมสิทธิ์คืนให้แก่ผู้ยกที่ดินให้หรือทายาท และการโอนที่ดินของวัดนั้นก็มี การกำหนด ซึ่งมีรายละเอียดปรากฏในบทที่ 2

จากการศึกษาวิจัย พบว่ารูปแบบการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุและการโอนกรรมสิทธิ์ที่วัด ที่ธรณีสงฆ์ และศาสนสมบัติกลาง มีความคล้ายคลึงกันในบางกรณี ดังนี้

1. กรณีการโอนที่ราชพัสดุเฉพาะที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของดินโดยเฉพาะ ให้กระทำโดยตราเป็นพระราชบัญญัติ เช่นเดียวกันกับการโอนกรรมสิทธิ์ที่วัด ที่ธรณีสงฆ์ หรือที่ศาสนสมบัติกลางให้แก่เอกชน เช่น การแลกเปลี่ยนที่ดิน ต้องได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีและสภานิติบัญญัติเสียก่อนจึงจะดำเนินการได้

2. กรณีการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุประเภทธรรมดา ให้ดำเนินการโอนกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินที่ธรณีสงฆ์ หรือที่ศาสนสมบัติกลางให้แก่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ซึ่งต้องผ่านความเห็นชอบจากมหาเถรสมาคม และต้องได้รับคำขาดกรรมก่อน จึงสามารถทำการโอนตามพระราชกฤษฎีกาได้ เนื่องจากคำนึงถึงความคล่องตัวในการดำเนินการเป็นหลัก

ปัจจุบันปัญหาเรื่องการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุยังคงประสบปัญหาในเรื่องการดำเนินการอยู่ ตามความในมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 คือ ที่ดินที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่มีการใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ และมีการสงวนหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการในอนาคต ดังที่กล่าวมาแล้วใน ข้อ 2.1 และที่ราชพัสดุที่มีใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ซึ่งก็คือทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา ตามข้อ 2.2 นั้นเอง

ในการโอนที่ราชพัสดุนิติทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาสามารถกระทำได้ 4 แบบ คือ การขาย การแลกเปลี่ยน การให้ และการโอนคืนให้แก่เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนหรือทายาทเท่านั้น ซึ่งเป็นการดำเนินการโดยอาศัยกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มิได้มีการบัญญัติบทกฎหมายเฉพาะไว้ เพียงได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก็สามารถดำเนินการโอนกรรมสิทธิ์ได้

ในกรณีโอนกรรมสิทธิ์คืนให้แก่ผู้ยกให้หรือทายาทนั้น ก็ดำเนินการได้แต่เฉพาะที่ราชพัสดุที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา เนื่องจากกฎหมายมุ่งเน้นเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ ผู้ยกที่ดินให้แก่รัฐเป็นหลัก หากรัฐได้รับที่ดินมาแล้วมิได้มีการดำเนินการใดภายในระยะเวลา 5 ปี หรือตามวัตถุประสงค์ที่ผู้ยกให้กำหนดแล้ว รัฐก็ต้องทำการโอนที่ดินนั้นคืนให้แก่ผู้ยกให้หรือทายาท หรือในกรณีการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุคืนตามคำพิพากษาซึ่งเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินก็ไม่มีกฎหมายฉบับใดของกระทรวงการคลังใช้บังคับ รวมถึงกรณีที่ดินที่มีการถอนสภาพการเป็นที่สาธารณสมบัติ เพื่อโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินคืนแก่ผู้ยกให้หรือทายาท ตามความในมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518

ที่ราชพัสดุทั้ง 2 ประเภทดังกล่าวข้างต้น สามารถปรับเปลี่ยนสถานะได้ตามความใน มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 เช่น กรณีเป็นที่ดินที่ได้มาจากการยึดทรัพย์ของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ปปง.) ซึ่งถือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินประเภทธรรมดา แล้วต่อมามีการนำไปใช้ประโยชน์ในทางราชการ ที่ดินนั้นก็เปลี่ยนสถานะเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ แต่ถ้ามิได้มีการนำเอาที่ดินดังกล่าวมาใช้ประโยชน์ในทางราชการ ที่ดินนั้นก็ยังคงมีสถานะเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินธรรมดาตลอดไป แต่ถ้าในกรณีที่ที่ดินนั้นได้นำมาใช้ในราชการแล้ว ต่อมาภายหลังเกิดปัญหาความคับแคบของสถานที่ที่ไม่สามารถรองรับการให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างสะดวก และมีการย้ายที่ทำการไปตั้งยังพื้นที่ใหม่ที่มีขนาดใหญ่กว่าเดิม แต่ที่ทำการเดิมนั้นก็ยังคงมีสภาพเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะอยู่ ตราบใดที่มิได้มีการยกเลิกเพิกถอนสถานะของที่ดินนั้น หากรัฐต้องการนำเอาที่ดินดังกล่าวไปจัดหาผลประโยชน์อย่างอื่น ก็ต้องดำเนินการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งที่ดินที่มีการเปลี่ยนสถานะจากที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะมาเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินธรรมดา เป็นการดำเนินการโดยการออกพระราชกฤษฎีกา ซึ่งมีข้อกำหนดในการดำเนินการอยู่เพียงไม่กี่ประการ

ปัจจุบันปัญหาเรื่องการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุตามคำพิพากษาในกรณีที่เป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินธรรมดา ก็เป็นการดำเนินการโอนโดยการจดทะเบียน ปัญหาเรื่องการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุตามคำพิพากษาในกรณีที่เป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินธรรมดา ก็เป็นการดำเนินการโอนโดยการจดทะเบียน ในกรณีนี้เคยมีคำพิพากษาศาลปกครองที่ อ. 152/2555 ว่าผู้ร้องขอคืนที่ดินราชพัสดุที่บิดาของตนได้บริจาคที่ดินให้กรมอนามัยเพื่อสร้างเป็นสถานอนามัยเมื่อปี พ.ศ. 2506 ซึ่งกรมอนามัยได้ดำเนินการสร้างสถานี่ผดุงครรภ์ตามวัตถุประสงค์ในการบริจาคที่ดินดังกล่าว แต่ต่อมาสำนักงานผดุงครรภ์มีความคับแคบ เนื่องจากมีผู้มาใช้บริการเป็นจำนวนมาก ทำให้ต้องย้ายสถานี่ผดุงครรภ์ไปตั้งที่ใหม่ ที่ดินที่กรมอนามัยได้รับบริจาคมาจึงกลายเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าไม่มีการใช้ประโยชน์ใดมานานกว่า 20 ปี ทายาทที่เป็นผู้ฟ้องคดีจึงทำเรื่องขอคืนที่ดินแปลงนี้ โดยทำหนังสือต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง แต่กระทรวงการคลังเห็นว่า ที่ดินดังกล่าวถูกใช้งานในราชการแล้ว จึงมีสถานะเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ จึงพิจารณาไม่คืนที่ดินให้แก่ผู้ฟ้อง

กรณีดังกล่าวศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า ให้ดำเนินการถอนสภาพที่ราชพัสดุตาม มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 เมื่อได้ทำการถอนสภาพที่ดินจากที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะแล้ว ที่ดินดังกล่าวก็จะกลายเป็น

สาธารณสมบัติของแผ่นดินธรรมดา และไม่ตกอยู่ภายใต้เงื่อนไขห้ามโอนกรรมสิทธิ์ ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2537) กรมธนารักษ์ย่อมดำเนินการ โอนกรรมสิทธิ์ที่ดินดังกล่าวคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นทายาทของผู้กักให้ได้ โดยการตราเป็นพระราชบัญญัติ แต่ในการดำเนินการแก้ไขปัญหาลักษณะดังกล่าว มิได้มีกฎหมายเกี่ยวกับที่ราชพัสดุกำหนดแนวทางการ โอนกรรมสิทธิ์ตามคำพิพากษาไว้ครอบคลุมถึง อันมีผลทำให้การดำเนินการมีความไม่คล่องตัวในการบริหารจัดการ จึงทำให้การดำเนินการเป็นไปอย่างล่าช้า และอาจก่อให้เกิดผลกระทบกับประชาชนได้

## 2. ปัญหาเกี่ยวกับหน่วยงานที่เป็นผู้บริหารจัดการกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐ

ที่ดินในประเทศไทยมีการแบ่งแยกลักษณะการถือครองเป็น 2 ประเภท คือ

1. ที่ดินของรัฐ
2. ที่ดินของเอกชน

ที่ดินของรัฐนั้น เป็นที่ดินที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ ตามบทกฎหมายเฉพาะในการให้อำนาจหน่วยงานใดเป็นผู้ดูแล รักษา เช่น

1. สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) มีอำนาจหน้าที่ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518
2. กรมป่าไม้ มีอำนาจหน้าที่ในการดูแล รักษาพื้นที่ป่า ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507
3. กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลพื้นที่อุทยานแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504
4. กรมธนารักษ์ มีอำนาจหน้าที่ในการปกครอง ดูแล รักษา และจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุ ตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518
5. กรมทางหลวง มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลที่ทางหลวง ตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535

ตามความในข้อ 2 กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง พ.ศ. 2557 กำหนดให้กรมธนารักษ์มีภารกิจงานเกี่ยวกับการปกครอง ดูแล บำรุงรักษาและพัฒนาที่ราชพัสดุให้มีมูลค่าเพิ่มหรือก่อให้เกิดรายได้ การประเมินราคาทรัพย์สินเพื่อประโยชน์สูงสุดของประเทศชาติและประชาชน โดยมีกองบริหารจัดการกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิสูจน์สิทธิ และการโต้แย้งกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ การรับโอนอสังหาริมทรัพย์ การถอนสภาพที่ราชพัสดุ



จากหน่วยงานผู้ดูแลที่ดินของรัฐดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น มีด้วยกันหลายหน่วยงาน ซึ่งที่ดินของรัฐในประเทศไทยมีการแบ่งแยกย่อยออกเป็น 2 ประเภท อันได้แก่

1.1 ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ และ

1.2 ที่ดินที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา

ที่ราชพัสดุนั้นครอบคลุมที่ดินของรัฐทั้ง 2 ประเภท หากมีการใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์ในทางราชการ เช่น ใช้เป็นที่ตั้งสำนักงานของหน่วยงานราชการที่ดินราชพัสดุนั้นก็จะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ แต่หากที่ดินนั้นมีการนำไปจัดหาผลประโยชน์ เช่น ให้เอกชนเช่าเพื่อเป็นที่อยู่อาศัย ทำการเกษตรที่ดินราชพัสดุนั้นก็จะเป็นที่ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา

ในเรื่องของการตีความหมายของคำว่า “ที่ราชพัสดุ” ที่มีความไม่ชัดเจน จึงส่งผลให้เกิดข้อโต้แย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐว่าเป็นที่ดินมีสถานะเป็นเช่นใด และหน่วยงานใดต้องเป็นหน่วยงานผู้รับผิดชอบดูแล เนื่องจากความหมายของที่ราชพัสดุตามความในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 นั้น เป็นการนำเอาความในมาตรา 1304 (4) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เกี่ยวกับสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินโดยเฉพาะมาใช้เป็นแนวทางในการตราพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ว่าที่ราชพัสดุ คืออสังหาริมทรัพย์ของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ดินที่มีผู้เวนคืน ที่ดินที่ถูกทอดทิ้ง หรือที่ดินที่กลับมาเป็นของแผ่นดินตามกฎหมายที่ดิน และเป็นทรัพย์สินที่พลเมืองใช้ร่วมกัน ซึ่งรวมถึงอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันเป็นการให้ความหมายอย่างกว้าง

เนื่องจากกฎหมายที่เกี่ยวกับที่ดินของรัฐในประเทศไทยมีการแบ่งแยกหน่วยงานและลักษณะของที่ดินของรัฐที่มีความหลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นที่ดิน ส.ป.ก. ที่ป่าไม้ ที่อุทยานแห่งชาติ ที่ราชพัสดุ ที่ทางหลวง เป็นต้น จึงทำให้เกิดปัญหาเรื่องความทับซ้อนกันของหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการปกครอง ดูแล รักษาที่ดินของรัฐ ดังเช่น ในกรณีปัญหาการบุกรุกที่ดินบนเกาะเสม็ด จังหวัดระยอง ซึ่งแต่เดิมเป็นพื้นที่ที่อยู่ในความดูแลของกองทัพเรือ เป็นผู้ครอบครองใช้ประโยชน์เพื่อความมั่นคงทางทะเล โดยมีการตั้งด่าน ฝึกซ้อมรบ และเป็นที่ตั้งประการ ทำให้สถานะของเกาะเสม็ดเป็นที่ราชพัสดุ ต่อมามีการบุกรุก และทำลายธรรมชาติบนเกาะเสม็ด กองทัพเรือจึงได้อนุญาตให้กรมป่าไม้เข้ามาดูแลที่ดินบนเกาะเสม็ด จนเมื่อปี พ.ศ. 2524 มีการออกพระราชกฤษฎีกาประกาศเขตอุทยานแห่งชาติบนพื้นที่เกาะเสม็ดบริเวณที่ดินป่าเขาแหลมเทียน เขาเปลือย เขาแหลมหญ้า เกาะเสม็ด และเกาะใกล้เคียงในท้องที่ตำบลเพ อำเภอเมือง และตำบลแกลง

อำเภอแกลง จังหวัดระยอง ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ โดยกองทัพเรือยังคงสงวนสิทธิการใช้ประโยชน์ในราชการบนพื้นที่เกาะเสม็ด ดังนั้น เกาะเสม็ดจึงมีพื้นที่ทั้งในเขตอุทยานและนอกเขตอุทยานแห่งชาติ ต่อมาภายหลังกองทัพเรือได้ส่งคืนที่ราชพัสดุทั้งหมดให้แก่กรมธนารักษ์ เพื่อนำไปจัดให้เช่า ตามมติของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) แต่ยังคงมีปัญหารายกรูไม่ยอมเช่าที่ดิน โดยรายกรูได้ร้องเรียนไปยังหลายหน่วยงาน อันเกิดจากปัญหาพื้นที่ทับซ้อนกันระหว่างหน่วยงานผู้มีส่วนในการดูแลที่ดินของรัฐ

จากการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินของรัฐในบทที่ 3 พบว่า ที่ดินของรัฐในต่างประเทศไม่ว่าจะเป็นประเทศสหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น หรือออสเตรเลีย มีการแบ่งแยกประเภทที่ดินตามการถือครองออกเป็น 2 ประเภทเท่านั้น คือ ที่ดินของรัฐ และที่ดินของเอกชน โดยในส่วนที่ดินของรัฐได้มีการกำหนดหน่วยงานหรือองค์กรที่มีหน้าที่ในการปกครอง ดูแล ไร่อย่างชัดเจน ดังนี้

ประเทศสหรัฐอเมริกา ถึงแม้จะมีหน่วยงานของรัฐที่ตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐถึง 4 หน่วยงาน คือ สำนักบริหารจัดการที่ดิน (Bureau of Land Management) กรมประมงและสัตว์ป่า (Fish and Wildlife Service) กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์และพรรณสัตว์ กรมป่าไม้ สังกัดกระทรวงมหาดไทย (National Park Service) และกรมป่าไม้ สังกัดกระทรวงเกษตร (Forest Service) แต่รัฐบาลกลางสหรัฐก็ยังคงเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินเหล่านั้น โดยแต่ละหน่วยงานมีการแบ่งแยกประเภทที่ดินที่ตนเองมีหน้าที่ปกครอง ดูแล และใช้ประโยชน์ที่ชัดเจนทั้งในด้านกฎหมายที่บังคับใช้ และพื้นที่ที่หน่วยงานของตนทำหน้าที่กำกับดูแล ความชัดเจนของบทบัญญัติใน Federal Land Policy and Management Act of 1976 (FLPMA) เป็นการวางกรอบการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ และกฎหมาย FLPMA ยังให้อำนาจสำนักบริหารจัดการที่ดิน (Bureau of Land Management) เป็นหน่วยงานมีอำนาจในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ ทำให้รัฐบาลกลางสามารถดำเนินการในที่ดินของรัฐเพื่อประโยชน์ของประชาชนสหรัฐได้อย่างเต็มที่ ช่วยลดปัญหาการทับซ้อนของพื้นที่ของแต่ละหน่วยงานเป็นผู้ครอบครอง ดูแล ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้มีความเป็นเอกภาพในการบริหารจัดการและมีความคล่องตัวในการดำเนินการ

การบริหารจัดการที่ดินของรัฐของประเทศญี่ปุ่น ก็มีการพัฒนาเป็นลำดับ ตั้งแต่สมัยโชกุนเรื่องอำนาจจนมาถึงในยุคปัจจุบัน ซึ่งประเทศญี่ปุ่นมีลักษณะใกล้เคียงกับประเทศไทยทั้งในด้านการปกครอง และหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลที่ดินของรัฐก็มีความคล้ายคลึงกับของไทย แต่ด้วยลักษณะทางภูมิประเทศที่มีความเป็นเกาะน้อยใหญ่นี้เอง ทำให้ประเทศญี่ปุ่นมีพื้นที่ที่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้ในปริมาณที่จำกัด โดยประเทศญี่ปุ่นมีสำนักการเงินการคลัง (Financial Bureau) สังกัดกระทรวงการคลัง เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการกำกับ ดูแล บริหาร

จัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐ เช่นเดียวกับกรมธนารักษ์ สังกัดกระทรวงการคลัง เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแลที่ดินราชพัสดุ แต่มีความแตกต่างตรงที่สำนักงานการเงินการคลังของญี่ปุ่นทำหน้าที่กำกับดูแลที่ดินของรัฐทุกประเภท ตามความในพระราชบัญญัติทรัพย์สินแห่งชาติ (The National Property Law) ทั้งทรัพย์สินทางการบริหาร (Administrative Property) และทรัพย์สินที่ไม่ใช่ทรัพย์สินทางการบริหาร (Non-Administrative Property) อันเป็นการลดปัญหาเรื่องการทับซ้อนกันของหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการปกครอง ดูแลที่ดินของรัฐ

จากนโยบายการบริหารจัดการที่ดินของรัฐของประเทศญี่ปุ่นแสดงให้เห็นว่า รัฐบาลญี่ปุ่นมีการส่งเสริมสนับสนุน และศึกษาปัญหาเรื่องที่ดินของรัฐทั้งในส่วนกลางและระดับท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐมีข้อมูลเกี่ยวกับที่ดินที่มีความถูกต้อง เนื่องจากมีหน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบงานด้านข้อมูลเกี่ยวกับที่ดินของรัฐหน่วยงานเดียว มีกฎหมายรองรับการดำเนินการในที่ดินของรัฐอย่างเป็นระบบ ทำให้การบริหารจัดการที่ดินของรัฐทั้งในเรื่องการจัดสรรที่ดิน การถือครองที่ดิน การจำกัดการถือครองที่ดินควบคู่ไปกับการจัดเก็บภาษีที่ดินมีประสิทธิภาพ

ส่วนประเทศออสเตรเลีย มีกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินของรัฐที่มีการวางระบบ การดูแล และสงวนรักษาที่ดินของรัฐที่มีความชัดเจน มีการกำหนดวัตถุประสงค์ในการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยมีการวางโครงสร้างการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งกำหนดให้มีสำนักงานที่ดินตั้งอยู่ประจำรัฐ ๆ ละ 1 แห่ง เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ ทำให้มีความคล่องตัวในการจัดเก็บ และตรวจสอบข้อมูลของทะเบียนที่ดิน มีบทบัญญัติทางกฎหมายที่มีความชัดเจน เพื่อประโยชน์ในการสงวนรักษาที่ดินของรัฐ ป้องกันปัญหาการบุกรุกที่ดิน ลดปัญหาการออกโฉนดทับที่ดินของรัฐ มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติว่าด้วยการได้มาซึ่งที่ดินเพื่อสาธารณประโยชน์ 1914 (Lands for Public Purposes Acquisition Act 1914) หรือพระราชบัญญัติว่าด้วยการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ 2016 (Crown Land Management Act 2016) อันเป็นกฎหมายที่กำหนดกรอบการดำเนินงานเกี่ยวกับที่ดินของรัฐไว้อย่างเป็นระบบ

จากการศึกษา จึงทำให้สรุปประเด็นปัญหาเกี่ยวกับองค์กรที่มีอำนาจในการเป็นผู้บริหารจัดการกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐ ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างกรณีการบุกรุกที่ดินของรัฐในประเทศไทยในพื้นที่เกาะเสม็ด ซึ่งแสดงว่าในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐยังขาดความชัดเจนว่าหน่วยงานใดเป็นผู้มีอำนาจในการดำเนินการกับผู้บุกรุกดังกล่าว เนื่องจากพื้นที่ที่ไม่มีความแน่นอน แนวเขตที่ไม่มีความชัดเจน รวมถึงอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่จะต้องเป็นผู้ดูแลรักษาความเป็นเอกภาพ จึงทำให้เกิดเป็นปัญหาเรื้อรัง มีการร้องเรียนมาจนถึงปัจจุบัน จึงจำเป็นที่จะต้องมีการตรากฎหมายเพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานผู้ดูแลที่ดินของรัฐ ในกรณีที่ดินนั้น

มีการใช้งานเพื่อประโยชน์ในราชการแล้ว ที่ดินดังกล่าวก็ควรอยู่ในความดูแลของกระทรวงการคลัง แต่ผู้เดียว เพื่อประโยชน์ในเรื่องความคล่องตัว ความสะดวกรวดเร็วในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ ในลักษณะเดียวกันกับของประเทศญี่ปุ่นที่มีสำนักงานการเงินการคลัง (Financial Bureau) เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลที่ดินของรัฐ แต่เพียงหน่วยงานเดียว

ซึ่งในประเด็นเรื่องอำนาจการจัดการบนที่ราชพัสดุนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีความเห็นไว้ในเรื่องเสรีที่ 294/2534 โดยกรมป่าไม้มีความเห็นเกี่ยวกับ “กรรมสิทธิ์” ที่ราชพัสดุว่าสิทธิต่าง ๆ ที่กระทรวงการคลังมีอยู่ในที่ราชพัสดุนั้นไม่แตกต่างจากการได้ใช้ประโยชน์และหน้าที่ในการดูแล รักษาที่ดินของหน่วยงานรัฐประเภทอื่น โดยยกตัวอย่างในมาตรา 8 วรรคหนึ่ง และมาตรา 11 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยมองคำว่า “กรรมสิทธิ์” ในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 มาตรา 5 กับ “กรรมสิทธิ์” ตามประมวลกฎหมายที่ดินและประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้นแตกต่างกัน “กรรมสิทธิ์” ตามความในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 จึงมีความหมายเพียงว่ายึดถือไว้เพื่อการปกครองดูแลรักษาเท่านั้น โดยกรมป่าไม้อ้างตามความในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ว่าที่ดินที่ยังไม่มีบุคคลใดได้มาตามกฎหมายที่ดินนั้นคือ “ป่า” ซึ่งกรมป่าไม้ไม่สามารถเข้าไปจัดการดูแลได้ ทางกระทรวงการคลังชี้แจงว่าที่ดินดังกล่าวอยู่ในอำนาจของกระทรวงการคลัง กรมป่าไม้ไม่สามารถเข้ามาดูแลหรือดำเนินการใด ๆ ได้ ในประเด็นดังกล่าว เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า เป็นปัญหาข้อกฎหมายที่มีความสำคัญและส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติราชการจึงจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) จึงได้พิจารณาหลักการใช้และการตีความกฎหมายโดยให้กฎหมายทั้ง 2 ฉบับไม่เป็นอันไร้ผล แต่ให้ดำเนินการไปด้วยกัน โดยกระทรวงการคลังยังคงมีอำนาจในการดูแลที่ดินที่เป็นที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ส่วนอำนาจการจัดการป่าไม้ กรมป่าไม้ก็เป็นผู้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 แต่ในกรณีที่มีบุคคลภายนอกเข้ามาบุกรุก กั้นสร้าง เฝ้าป่า ตัดฟันทำไม้ ลักลอบนำไม้ ในที่ดินออกไป ก็จะเป็นความผิดตามความผิดในประมวลกฎหมายอาญาและประมวลกฎหมายที่ดิน หรือหากเป็นการกระทำกับไม้หวงห้ามของของป่า ก็จะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484

กฎหมายไทยไม่ได้มุ่งเน้นให้หน่วยงานใดเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินของรัฐ แต่เป็นการอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1304 ในการแยกประเภทที่ดินว่าที่ดินลักษณะนี้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า ที่สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยเฉพาะ โดยให้หน่วยงานแต่ละหน่วยงานที่มีกฎหมายเกี่ยวข้องนั้น พิจารณาว่าที่ดินของตนนั้นเป็นลักษณะใด ซึ่งกรณีของที่ราชพัสดุได้ถูกกำหนดให้เป็นไปตามความในประมวล

กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (3) คือ ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ แต่หากเป็นที่ราชพัสดุประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดินธรรมดา ก็จะเป็นการถือกรรมสิทธิ์แยกเอกชน อันนำมาซึ่งประเด็นปัญหาที่แต่ละหน่วยงานใช้อำนาจตามกฎหมายที่ตนดำเนินการอยู่ไปกำหนดเขตที่ดินจนเกิดปัญหาความทับซ้อน

หากที่ดินของรัฐทั้งหลายเหล่านั้นรัฐบาลกลางเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ แต่ยังให้หน่วยงานอื่น ๆ เช่น กรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ใช้งานได้ตามภารกิจหน้าที่ของตน จะทำให้การบริหารจัดการที่ราชพัสดุมีความเป็นเอกภาพมากยิ่งขึ้น เนื่องจากที่ราชพัสดุเป็นที่ดินของรัฐที่มีความสำคัญในการบริหารราชการของแผ่นดิน เพราะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของทางราชการ และยังเป็นสามารถนำที่ราชพัสดุดังกล่าวมาดำเนินการจัดหาประโยชน์เพื่อนำรายได้กลับคืนสู่แผ่นดิน ดังนั้น ในการกำหนดให้กรมธนารักษ์เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐแต่เพียงหน่วยงานเดียว จะทำให้ลดปัญหาการทับซ้อนของหน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลที่ดินของรัฐ ทำให้การบริหารจัดการมีความเป็นเอกภาพ และการควบคุมดูแลที่ราชพัสดุนั้นมีความเป็นระบบ อีกทั้งยังสามารถอำนวยความสะดวกธรรมชาติกรรมให้กับผู้ได้รับผลกระทบได้อย่างมีประสิทธิภาพ



## บทที่ 5

### บทสรุป และข้อเสนอแนะ

#### 1. บทสรุป

ผลจากการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลในบทที่ 4 เห็นว่า ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ราชพัสดุที่สำคัญประการแรก คือ ปัญหาเกี่ยวกับการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ ซึ่งเป็นปัญหาที่มีผลกระทบด้านการดำเนินงานอยู่ในขณะนี้ เนื่องจากในกฎหมายหลักอย่างพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 และกฎหมายรองอย่างกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุที่มีใช้ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ พ.ศ. 2550 มิได้บัญญัติครอบคลุมไปถึงที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ในกรณีที่ต้องมีการดำเนินการเพื่อโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ ดังกล่าวตามคำพิพากษา เนื่องจากไม่มีกฎหมายใดของกระทรวงการคลังรองรับเรื่องการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินประเภทนี้ ซึ่งต่างจากการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาที่มีกฎกระทรวงฯ พ.ศ. 2550 กำหนดแนวทางการปฏิบัติไว้ จึงทำให้การปฏิบัติงานมีความล่าช้า และอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมได้ นอกจากนี้ ยังมีปัญหาเกี่ยวกับหน่วยงานที่เป็นผู้บริหารจัดการกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐที่ยังมีความไม่ชัดเจน เมื่อเกิดกรณีพิพาทระหว่างที่สาธารณประโยชน์และที่รกร้างว่างเปล่า บางครั้งก็เป็นการยากที่ต้องทำการแยกสถานะของที่ดินว่าที่ดินใด เป็นที่สาธารณประโยชน์ ที่ดินใดเป็นที่รกร้างว่างเปล่า และที่ดินใดเป็นที่ราชพัสดุ นอกจากปัญหาการแยกแยะสถานะของที่ดินแล้ว ยังมีอีกปัญหาจึงทำให้เกิดปัญหาการทับซ้อนกันของหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการดูแลปกครองที่ดินของรัฐ ที่ยังไม่สามารถกำหนดได้อย่างเด็ดขาดในเรื่องอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่ต้องดูแลที่ดินของรัฐประเภทนี้ การบังคับใช้กฎหมายก็จะไม่บังเกิดผล และอาจส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนได้

ในประเด็นปัญหาการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะนั้น การดำเนินการก็เป็นการกระทำตามแบบที่เคยปฏิบัติกันมา มิได้มีกฎกระทรวง หรือระเบียบฉบับใดวางหลักเกณฑ์ในการดำเนินการที่แน่ชัด ส่วนประเด็นปัญหาด้านการบริหารจัดการที่ดินของรัฐนั้น เนื่องจากประเทศไทยมีหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ในการดูแลที่ดินของรัฐด้วยกันหลายหน่วยงาน และแต่ละหน่วยงานก็มีกฎหมายของตนเองในการบังคับใช้อยู่หลายฉบับ

ซึ่งก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการดำเนินการทางกฎหมาย ทำให้ขาดความเป็นเอกภาพในการบริหารจัดการ อีกทั้งยังไม่เป็นการตอบ โจทย์การแก้ปัญหาการบริหารจัดการที่ดินของรัฐให้มีประสิทธิภาพได้ ซึ่งปัญหาทั้งสองประเด็นที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นยังไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ หรือมีการวางแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหาที่ชัดเจน

เพื่อให้การแก้ไขปัญหาดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงสมควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 และเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหากับหน่วยงานที่เป็นผู้บริหารจัดการกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐ ให้มีความสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน เพื่อความเป็นเอกภาพในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐอย่างเป็นระบบต่อไปในอนาคต

## 2. ข้อเสนอแนะ

การศึกษาวิจัยฉบับนี้ มุ่งศึกษาพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ซึ่งเป็นกฎหมายที่เป็นฐานอำนาจในการบริหารจัดการที่ราชพัสดุนานกว่า 40 ปี และกฎกระทรวงดังนั้น จึงขอเสนอแนะแนวทางในการปัญหาการ โอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ และปัญหาอันเกิดจากการทับซ้อนกันของหน่วยงานรัฐที่เป็นผู้ปกครอง ดูแล สงวน รักษาที่ดินของรัฐ ที่ยังไม่มีความเป็นเอกภาพของหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐ โดยได้ทำการสรุปแนวทางในการแก้ปัญหา 2 ประการ ดังนี้

1. แนวทางในการแก้ปัญหาเกี่ยวกับการ โอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ
2. แนวทางในการแก้ปัญหาเกี่ยวกับหน่วยงานที่เป็นผู้บริหารจัดการกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐ

โดยพิจารณาเฉพาะพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 และกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการ โอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุที่มีที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ พ.ศ. 2550 อันเป็นกฎหมายหลักที่ใช้ในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ ซึ่งผู้ศึกษาวิจัยมีความเห็นว่ากฎหมายดังกล่าว ยังไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นที่ราชพัสดุในปัจจุบัน จึงขอเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหานี้ 2 ประเด็น ดังนี้

### 2.1 ข้อเสนอแนะทางแก้ปัญหาเกี่ยวกับการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ

เนื่องจากที่ราชพัสดุนั้นประกอบด้วยทรัพย์สิน 2 ประเภท คือ ทรัพย์สินธรรมดา และสาธารณสมบัติของแผ่นดิน แต่กฎหมายให้ความคุ้มครองที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินมากกว่าประเภททรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา เช่น ห้ามมิให้มีการโอน เว้นเสียแต่ว่าจะมีกฎหมายเฉพาะบัญญัติไว้หรือโอนตามพระราชกฤษฎีกา ส่วนกรณีทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดากฎหมายคุ้มครองเพียงห้ามมิให้ยึดเท่านั้น

แต่ปัญหาการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุที่ประสบในปัจจุบัน คือ กรณีการขอโอนกรรมสิทธิ์ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน การที่เอกชนยกที่ดินของตนให้รัฐทำประโยชน์ ไม่ว่าจะเป็นการสร้างโรงเรียน โรงพยาบาล หรือเพื่อการอื่นของรัฐ ทำให้ที่ดินดังกล่าวเปลี่ยนสถานะมาเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน หากภายหลังเอกชนต้องการที่จะขอคืนที่ราชพัสดุดังกล่าวที่ราชพัสดุนั้นต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไข ดังนี้

1. ส่วนราชการเลิกใช้เพื่อประโยชน์เช่นนั้นแล้ว
2. สิ้นสภาพการเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว
3. เป็นที่ราชพัสดุที่ทางราชการหวงห้ามไว้และไม่มีควมประสงค์จะหวงห้ามที่ดังกล่าวอีกต่อไป

หากมีกรณีใดกรณีหนึ่งเกิดขึ้นผู้ยกให้หรือทายาทก็มีสิทธิที่จะขอคืนที่ราชพัสดุนั้นได้ในมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 กำหนดให้ที่ราชพัสดุเฉพาะที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ เมื่อเลิกใช้เพื่อประโยชน์เช่นนั้น หรือเมื่อสิ้นสภาพการเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว หรือที่ราชพัสดุที่ทางราชการหวงห้ามไว้และทางราชการไม่ประสงค์จะหวงห้ามอีกต่อไป ให้โอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือถอนการหวงห้าม แล้วแต่กรณี โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินแนบท้ายพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย

ในกรณีการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุนั้น มีกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุที่มีใช้ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ พ.ศ. 2550 วางแนวทางการดำเนินการไว้ แต่กรณีการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุเฉพาะที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ นั้น มิได้มีการวางแนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจนไว้ หากเป็นการโอนที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะตามคำพิพากษา ก็เป็นการทำตามพระราชบัญญัติโอนที่ราชพัสดุที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ ไม่มีบทกฎหมายใดของกรมธนารักษ์ที่รองรับขั้นตอนการโอนที่ดินประเภท ดังกล่าว ทำให้เมื่อมีการร้องเรียนเกี่ยวกับการขอคืนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุประเภทนี้ การดำเนินการจึงเป็นไปด้วยความล่าช้าไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน เนื่องจากกรมธนารักษ์ต้องชี้แจงทำความเข้าใจกับราษฎรซึ่งใช้เวลานานทำให้เป็นปัญหาสะสม และไม่เป็นธรรมแก่ผู้ยกที่ดิน ให้แก่ทางราชการ



มีการตราบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ ในมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ดังนี้

“การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุเฉพาะที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ ส่วนการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุอื่น ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

การตราพระราชบัญญัติตามวรรคหนึ่ง ให้มีแผนที่แสดงเขตที่ราชพัสดุแนบท้ายด้วย”

จากการวิเคราะห์รูปแบบการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุและการโอนกรรมสิทธิ์ที่วัดที่ธรณีสงฆ์ และศาสนสมบัติกลาง ในบทที่ 4 เป็นกรณีที่มีการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ เฉพาะที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ และการโอนกรรมสิทธิ์ที่วัดที่ธรณีสงฆ์ หรือที่ศาสนสมบัติกลางให้แก่เอกชนนั้น ต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ เนื่องจากที่ดินประเภทนี้รัฐได้นำมาใช้ประโยชน์ในทางราชการแล้ว ซึ่งเป็นการใช้ที่ดิน เพื่อส่วนรวม ดังนั้น ในการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐออกไป จึงต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี และสภานิติบัญญัติ ซึ่งเป็นการตรากฎหมายโดยฝ่ายนิติบัญญัติเสียก่อน

ส่วนกรณีการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุประเภทธรรมดา ให้ดำเนินการโอนกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายที่ตราไว้ เนื่องจากที่ราชพัสดุประเภทนี้มีการได้มาด้วยเหตุอื่น ที่มิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อในมาใช้ในราชการแต่เริ่มแรก เช่น ได้มาจากการยึดทรัพย์ตามคำพิพากษาของศาล ความสำคัญของที่ดินลักษณะนี้ จึงไม่เหมือนกับที่ราชพัสดุที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ซึ่งต่างกับกรณีการโอนกรรมสิทธิ์ที่วัดที่ธรณีสงฆ์ หรือที่ศาสนสมบัติกลาง ให้แก่ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ซึ่งต้องผ่านความเห็นชอบจากมหาเถรสมาคม และต้องได้รับคำขาดกรรมก่อน จึงสามารถทำการโอนตามพระราชกฤษฎีกาได้ ก็เพื่อความสะดวกในการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐให้กับหน่วยงานของรัฐนั่นเอง

ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุที่เป็นที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ มีความคล่องตัวในการพิจารณาดำเนินการในการปกครอง ดูแล รักษาที่ราชพัสดุให้มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอน ลดปัญหาความยุ่งยากในทางปฏิบัติ จึงขอเสนอแนวทางการแก้ปัญหาเกี่ยวกับการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ โดยเพิ่มความในมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ดังนี้

มาตรา 8 “การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ ส่วนการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุอื่น ให้กระทำโดยการขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

การตราพระราชบัญญัติตามวรรคหนึ่งให้มีแผนที่แสดงเขตที่ราชพัสดุเนบท้ายด้วย  
สำหรับขั้นตอนและวิธีการ โอนกรรมสิทธิ์ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด  
ในกฎกระทรวง”

เพื่อให้การดำเนินการ โอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุนั้นมีหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติ  
ที่ชัดเจน ผู้ศึกษาวิจัยจึงเสนอให้มีการจัดทำ “ร่างกฎกระทรวงว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์ และ  
วิธีการ โอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ พ.ศ....” เป็นเครื่องมือในการปฏิบัติเกี่ยวกับการ โอนกรรมสิทธิ์  
ที่ราชพัสดุ ทั้งที่เป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ และ  
ที่ราชพัสดุอื่น อันจะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในงานด้านกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุให้มีความชัดเจน  
และสามารถอำนวยความสะดวกให้แก่ทุกฝ่ายมากยิ่งขึ้น (ภาคผนวก ก)

## 2.2 ข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ปัญหาเกี่ยวกับหน่วยงานที่เป็นผู้บริหารจัดการ กรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐ

ที่ราชพัสดุถือเป็นที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทหนึ่ง ที่รัฐสงวนหวง  
ห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในทางราชการ โดยหน่วยงานราชการผู้ครอบครองที่ราชพัสดุเพียงแต่เคย  
ใช้หรือได้ใช้ประโยชน์ในทางราชการ ก็นับได้ว่าที่ดินดังกล่าวเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน  
ส่วนที่ดินที่ไม่ได้ใช้ในราชการก็จะถูกนำไปจัดให้เช่าเพื่อนำรายได้เข้ารัฐ จากที่ผ่านมามีการบุกรุก  
ที่ราชพัสดุ ที่ส่วนราชการผู้ครอบครองไม่ได้นำที่ดินไปใช้ประโยชน์ ราษฎรที่เข้าไปในที่ดินนั้นมี  
จำนวนมากขึ้นเรื่อย ๆ จนราษฎรเข้าใจผิดคิดว่าที่ดินดังกล่าวตนเป็นเจ้าของ จึงทำให้มีการโต้แย้ง  
กรรมสิทธิ์ในที่ดินกับหน่วยงานของรัฐ จนกลายเป็นปัญหายืดเยื้อเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน และ  
หน่วยงานของรัฐที่เป็นผู้ครอบครองที่ราชพัสดุก็มีความเข้าใจคลาดเคลื่อนเกี่ยวกับสถานะของที่ราช  
พัสดุและการบริหารจัดการที่ราชพัสดุด้วยเช่นกัน หรือกรณีการประกาศเขตที่ดินอุทยานทับซ้อน  
ชุมชนที่ราษฎรอยู่อาศัยอยู่แต่เดิม ซึ่งส่งผลกระทบต่อประชาชนไม่สามารถเข้าไปใช้ประโยชน์ใน  
ที่ดินได้ หากราษฎรเข้าไปดำเนินการใดในที่ดินดังกล่าวก็จะเป็นการทำผิดกฎหมาย อันเป็นสาเหตุ  
ให้เกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานของรัฐกับราษฎรได้

เนื่องจากการบริหารราชการแผ่นดินของไทย ยังมีการแบ่งส่วนราชการที่ไม่เป็น  
การรวมศูนย์ในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ เพื่อผลประโยชน์ของประชาชนโดยรวม จึงทำให้มี  
ที่ดินที่ยังกระจุกกระจายอยู่ เช่น

1. ที่ดินที่รัฐบาลกลางเป็นเจ้าของตามบทกฎหมายเฉพาะที่แต่ละหน่วยงาน  
เป็นผู้ปกครองดูแล เช่น ที่ป่า ที่ดิน ส.ป.ก. ที่อุทยานแห่งชาติที่ทางหลวง เป็นต้น
2. ที่ดินที่มีการสงวนหวงห้ามไว้ที่ยังอยู่ในความครอบครองดูแลของหน่วยงาน  
อื่นของรัฐ

3. ที่ดินสาธารณประโยชน์ที่ไม่มีหน่วยงานใดครอบครองดูแล ดังเช่น ในตัวอย่างของการ บุกรุกที่ดินบนเกาะเสม็ด จังหวัดระยอง ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 4

ดังนั้น เพื่อให้การบริหารจัดการที่ดินของรัฐมีความเป็นเอกภาพ มีความคล่องตัวในการดำเนินการ การใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐมีการบริหารจัดการอย่างมืออาชีพจากหน่วยงานที่มีความชำนาญ จึงขอเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับหน่วยงานที่เป็นผู้บริหารจัดการกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐ ให้มีหน่วยงานหลักเพียงหน่วยงานเดียวที่ทำหน้าในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ โดยให้กระทรวงการคลังเป็นผู้เข้ามาดูแลที่ดินที่มีการสงวนหวงห้ามที่ยังอยู่ในความครอบครองดูแลของหน่วยงานอื่นของรัฐ และที่ดินสาธารณประโยชน์ที่ไม่มีหน่วยงานใดครอบครองดูแล ซึ่งที่ดินลักษณะดังกล่าวควรทำการศึกษาในเชิงลึกในการหาแนวทาง เพื่อรวบรวมที่ดินดังกล่าวที่ยังตกหล่นอยู่ ให้เข้าสู่กระบวนการบริหารจัดการที่ดินของรัฐอย่างถูกต้องเป็นระบบ

สรุปผลการจากการศึกษา ผู้วิจัยมีความเห็นว่า พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 นั้นเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับมายาวนาน บทบัญญัติบางประการ เช่น มีกฎหมายอื่นที่ยกเว้นให้หน่วยงานหรือองค์กรของรัฐบางหน่วยงาน มีอำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษาใช้ และจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุแทนกระทรวงการคลัง และบทบัญญัติที่มียังไม่ครอบคลุมการบริหารจัดการที่ดินของรัฐที่กรมธนารักษ์ดูแลอยู่ ผู้ศึกษาวิจัยจึงขอเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 อันจะนำมา ซึ่งประโยชน์ในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐอย่างมีประสิทธิภาพ และมีความเป็นเอกภาพมากยิ่งขึ้น





บรรณานุกรม

## บรรณานุกรม

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
- ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
- พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497
- ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515
- พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518
- พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518
- กฎกระทรวง ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุที่มีใช้ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ พ.ศ. 2550
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาคารบูกrukที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545
- พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554
- การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยกับประชาคมอาเซียน (2556) “ข้อมูลพื้นฐานของประเทศไทย” ค้นคืน 9 มกราคม 2556, จาก <http://th.aectourismthai.com/tourismhub/932>
- นิพัทธ์ พุกกะณะสุต. (2536). เอกสารวิจัยส่วนบุคคล: การบริหารจัดการพัฒนาที่ดินของรัฐเพื่อสร้างความก้าวหน้า ความมั่นคง และความสมดุลในชาติ, วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร พ.ศ. 2535 - 2536
- วนิดา พรไพบูลย์ (2552), คำอธิบายกฎหมาย ที่ดินป่าไม้ เอกสารสิทธิในที่ดินและการตรวจพิสูจน์สิทธิในที่ดิน พร้อมตัวคำพิพากษาศาลฎีกา และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา, พ.ศ. 2552
- อนันต์ อภิชัยนันท์ (2556), “การแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ ประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เปิดแฟ้มเรื่องร้องเรียน” วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน, 6(2): (กรกฎาคม - ธันวาคม 2556).
- จุฑามาศ นิสารัตน์ (2524). ที่ราชพัสดุ. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศึกษาศาสตร์มหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- วิโรจน์ เล่าหะพันธุ์. (2526). กฎหมายและระเบียบเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ. กรุงเทพมหานคร: กรุงเทพมหานครการพิมพ์.
- สุนทรียา เหมือนพะวงศ์. (2537). การใช้และการคุ้มครองสาธารณสมบัติของแผ่นดิน. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.

- ฉลาดาน นิลกำแหง. (2543). *ปัญหาทางกฎหมาย เกี่ยวกับสิทธิในที่ดินของประชาชนในเขตป่าสงวน*. (วิทยานิพนธ์ ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต). มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพฯ.
- คุณากร วรระทรัพย์. (2544). *ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจจัดการที่ราชพัสดุระหว่างกระทรวงการคลัง กับหน่วยงานอื่นของรัฐ*. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพฯ.
- “รายงานการประชุมข้าราชการกระทรวงการคลัง, ครั้งที่ 3” 16 กรกฎาคม 2477, ณ กรมบัญชีกลาง สิริ เภวสินสฤกษ์. (2531). *คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน*. กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์.
- สมยศ เชื้อไทย. (2549). *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น*. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.
- ปารวี พิธิฐเสนากุล. (2553). *หลัก clausula rebus stantibus ในสัญญาทางปกครอง*. (วิทยานิพนธ์ ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- กองแผนงาน กรมธนารักษ์. (2558). *แผนบริหารจัดการที่ราชพัสดุเป้าหมาย 5 ปี (ปี 2559-2563)*. กรุงเทพฯ: กรมธนารักษ์
- ทวีชัย ลิขีเก. (2560). “ที่ราชพัสดุ แนวทางปฏิบัติในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา และการใช้”. ใน *เอกสารประกอบการบรรยาย กรมส่งเสริมการเกษตร*.
- บันทึก เรื่อง การออกหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ (ปัญหามาตรา 8 ตรี แห่งประมวลกฎหมาย ที่ดินและมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 เรื่องเสร็จที่ 308/2520
- ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 163/2509 บันทึก เรื่อง “การขายที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ซึ่งเป็นราชพัสดุ”
- [http://web.krisdika.go.th/data/comment/comment2/2509/c2\\_0163\\_2509.pdf](http://web.krisdika.go.th/data/comment/comment2/2509/c2_0163_2509.pdf)
- ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 266/2539 บันทึก เรื่อง “การแลกเปลี่ยนที่ราชพัสดุ ที่มีผู้อุทิศให้กับที่ดินของเอกชน”
- [http://web.krisdika.go.th/data/comment/comment2/2539/c2\\_0266\\_2539.pdf](http://web.krisdika.go.th/data/comment/comment2/2539/c2_0266_2539.pdf)
- ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 226/2532 บันทึก เรื่อง “การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ คืนให้แก่ผู้ยกให้ (ข้อ 2 และข้อ 3 แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525) ออกตามความใน พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518)”
- [http://web.krisdika.go.th/data/comment/comment2/2532/c2\\_0226\\_2532.pdf](http://web.krisdika.go.th/data/comment/comment2/2532/c2_0226_2532.pdf)
- ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ 1/2541 บันทึก เรื่อง “การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ คืนให้แก่ทายาทผู้ยกให้ ราย นายอำนาจ พลมณี ทายาทโดยธรรมของนายสังข์ พลมณี”
- <http://www.mfa.go.th/web/1850.php?id=266> (ข้อมูล ณ วันที่ 20 พฤษภาคม 2555)

ชิตี สายเชื้อ. (2557). การบริหารจัดการที่ดินของรัฐของสหรัฐอเมริกา, ค้นคืน 1 มกราคม 2557,  
จาก <http://lawdrafter.blogspot.com/2014/01/blog-post.html>

Lands for Public Purposes Acquisition Act 1914

Agricultural Adjustment Law 1938

Crown Land Management Act 2009

Crown Land Management Act, 2016 No.58

George J. Siedel and Janis K.cheeZem. (1999). Real Estate Law: 4<sup>th</sup> ed (South-western collage  
publishing, 1999)

Library of Congress “An ordinance for the government of the territory of the United States,  
North-west of the river Ohio”. Retrieved January 1, 2018 from  
<https://www.loc.gov/item/90898154/>

Legal Information Institute, Cornell Law School, U.S. Constitution, Retrieved January 4, 2018  
from <https://www.law.cornell.edu/constitution/articlei>

U.S. Department of the Interior, Bureau of Land Management Office of Public Affairs,  
Washington D.C., “The Federal Land Policy and Management Act of 1976 As  
Amended”, Retrieved January 4, 2018 from  
<https://www.blm.gov/or/regulations/files/FLPMA.pdf>

Carol Hardy Vincent, Laura A.Hanson, Carla N. Argueta (2017), “Federal Land Ownership: Overview  
and Data”, Retrieved March 3, 2017 from <https://fas.org/sgp/crs/misc/R42346.pdf>

Bureau of Land Management, U.S. Department of the Interior. “About BLM”. Retrieved January 4,  
2018 from <https://www.blm.gov/>

U.S. Fish & Wildlife Service. “History”. Retrieved January 5, 2018 from <https://www.fws.gov/>

National Park Service. “National Park Service Overview”. Retrieved January 5, 2018 from  
<https://www.nps.gov/aboutus/news/upload/NPS-Overview-12-05-17.pdf>

U.S. Forest Service. “Managing the Land”. Retrieved January 5, 2018 from  
<https://www.fs.fed.us/managing-land>

E.A Francis, B.A., A.A.S.A. (1972), The Law and Practice Relating to Torrens Title in Australia,  
(Volume 1, 1972)



ภาคผนวก

มหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร

สภามหาวิทยาลัยราชภัฏสกลนคร



- ร่าง -

### กฎกระทรวงว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ พ.ศ....

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 8 และมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง จึงออกกฎกระทรวงไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ให้ยกเลิกกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุที่มีใช้ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ พ.ศ. 2550

ข้อ 2 กฎกระทรวงนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

ข้อ 3 กฎกระทรวงนี้ให้ใช้บังคับแก่การโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินราชพัสดุ

#### หมวด 1

#### บททั่วไป

ข้อ 4 ในกฎกระทรวงนี้

(1) “คณะกรรมการ” หมายถึง คณะกรรมการพิจารณาการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ

(2) “รัฐมนตรี” หมายถึง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง และให้รวมถึงผู้ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมอบหมายด้วย

(3) “อธิบดี” หมายถึง อธิบดีกรมธนารักษ์ และให้รวมถึงผู้ที่อธิบดีกรมธนารักษ์มอบหมายด้วย

ข้อ 5 ให้อธิบดีกรมธนารักษ์ เป็นผู้รักษาการตามระเบียบนี้

## หมวด 2

### การโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินที่ใช้ เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ

ข้อ 6 การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุจะกระทำได้แต่โดยการขาย การแลกเปลี่ยน การให้ หรือการโอนกรรมสิทธิ์ตามคำพิพากษาของศาล โดยจะต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี และตราเป็นพระราชบัญญัติ

ข้อ 7 การขายและการแลกเปลี่ยนที่ราชพัสดุ ให้คณะกรรมการตามข้อ 21 กำหนดมูลค่าของที่ราชพัสดุโดยประเมินจากราคาที่คาดว่าจะเป็นราคาซื้อขายจริงในท้องตลาดในปัจจุบัน และให้คำนึงถึงสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจ สภาพและที่ตั้งของที่ราชพัสดุ มูลค่าเพิ่มของที่ราชพัสดุ ในกรณีที่จะนำไปผนวกเข้ากับที่ดินของบุคคลอื่นที่ตั้งอยู่ติดกัน รวมทั้งความเหมาะสมและปัจจัยที่สำคัญอื่นๆ ที่จะทำให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ทางราชการ

ในกรณีที่เห็นเป็นการสมควรเพื่อประโยชน์ในการกำหนดมูลค่าของที่ราชพัสดุตามวรรคหนึ่ง จะให้สถาบันวิชาชีพหรือบริษัทที่ปรึกษาทางด้านการประเมินอสังหาริมทรัพย์ทำการศึกษา และประเมินราคาที่ราชพัสดุเพื่อนำมาใช้เปรียบเทียบกับมูลค่าขั้นต่ำที่คณะกรรมการตามข้อ 21 กำหนดไว้ก็ได้ ทั้งนี้การให้สถาบันวิชาชีพหรือบริษัทที่ปรึกษาทางด้านการประเมินอสังหาริมทรัพย์ทำการศึกษา ดังกล่าว ให้เป็นไปตามระเบียบของทางราชการ

สำหรับการขายที่ราชพัสดุตามโครงการของส่วนราชการ หน่วยงาน หรือองค์กรของรัฐ ที่มีกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนดขั้นตอนและวิธีการสำหรับกรณีนั้นไว้เป็นการเฉพาะ กระทรวงการคลังอาจพิจารณากำหนดมูลค่าของที่ราชพัสดุได้ตามความเหมาะสม โดยไม่จำเป็นต้องกำหนดตามราคาซื้อขายจริงในท้องตลาดในปัจจุบันก็ได้

ข้อ 8 ที่ดินที่จะนำมาแลกเปลี่ยนกับที่ราชพัสดุอย่างน้อยต้องมีคุณลักษณะเบื้องต้นดังต่อไปนี้

- (1) ตั้งอยู่ติดกับทางหลวงหรือทางสาธารณะที่สะดวกแก่การคมนาคม หรือตั้งอยู่ติดกับที่ราชพัสดุที่มีทางเข้าออกสู่ทางหลวงหรือทางสาธารณะอยู่แล้ว
- (2) สามารถนำมาใช้ประโยชน์ในทางราชการได้ตามความมุ่งหมาย โดยไม่ขัดต่อกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองหรือกฎหมายอื่น
- (3) มีขนาดเหมาะสม หรือเมื่อนำไปผนวกเข้ากับที่ราชพัสดุที่ตั้งอยู่ติดกันแล้วจะมีขนาดเหมาะสมที่จะนำมาใช้ประโยชน์ในทางราชการได้

การพิจารณาคำหนดมูลค่าของที่ดินที่จะนำมาแลกเปลี่ยนกับที่ราชพัสดุ ให้ใช้หลักเกณฑ์ตามข้อ 7 โดยอนุโลม

ข้อ 9 การให้ที่ราชพัสดุจะกระทำได้เฉพาะเพื่อการศาสนา การสาธารณกุศลการสาธารณประโยชน์ อื่นๆ และการถวายให้แก่พระมหากษัตริย์ ให้คำนึงถึงสภาพและที่ตั้งของที่ราชพัสดุกับความเหมาะสมและประโยชน์ที่จะเกิดแก่ประชาชน โดยส่วนรวมเป็นสำคัญ

ข้อ 10 การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุตามคำพิพากษาของศาลตามกฎหมายนี้ เฉพาะกรณีที่ราชพัสดุที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยเฉพาะที่ต้องตามคำพิพากษาเท่านั้น

### หมวด 3

#### การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุอื่น

ข้อ 11 ในการดำเนินการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุอื่น จะกระทำได้แต่โดยการขาย การแลกเปลี่ยน การให้หรือการโอนคืนให้แก่เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนหรือทายาท และจะต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี เว้นแต่การโอนกรรมสิทธิ์ตามข้อ 20

ข้อ 12 การขายและการแลกเปลี่ยนที่ราชพัสดุอื่นให้ดำเนินการตามความที่กำหนดไว้ในข้อ 7

ข้อ 13 การขายและการแลกเปลี่ยนที่ราชพัสดุอื่น ให้กระทำโดยวิธีการประมุข ตามระเบียบที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนด เว้นแต่การขายหรือการแลกเปลี่ยน ดังต่อไปนี้ จะกระทำโดยวิธีอื่นก็ได้

(1) การขายหรือการแลกเปลี่ยนกับสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคล

(2) การขายที่ราชพัสดุตามโครงการของส่วนราชการ หน่วยงาน หรือองค์กรของรัฐที่มีกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนดขั้นตอนและวิธีการสำหรับกรณีนั้นไว้เป็นการเฉพาะ

(3) การขายหรือการแลกเปลี่ยนซึ่งคณะกรรมการตามข้อ 21 โดยความเห็นชอบของปลัดกระทรวงการคลัง เห็นว่าโดยสภาพไม่เหมาะสมที่จะกระทำโดยวิธีประมุข

ข้อ 14 คุณลักษณะเบื้องต้นของที่ดินที่จะนำมาแลกเปลี่ยนกับที่ราชพัสดุให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อ 8

ข้อ 15 การให้ที่ราชพัสดุจะกระทำได้เฉพาะเพื่อการศาสนาการสาธารณกุศล หรือการสาธารณประโยชน์อื่น ๆ หรือการโอนคืนให้แก่ผู้ยกให้หรือทายาท

การให้ที่ราชพัสดุเพื่อการศาสนา การสาธารณกุศล หรือการสาธารณประโยชน์อย่างอื่น ให้เป็นไปตามที่กำหนดในข้อ 9

ข้อ 16 การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุนั้นให้แก่ผู้ยกให้หรือทายาท จะกระทำได้เมื่อทางราชการไม่ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุนั้นตามวัตถุประสงค์ของผู้ยกให้ หรือมิได้ใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของผู้ยกให้ภายในระยะเวลาที่ผู้ยกให้กำหนดไว้หรือภายในห้าปีนับแต่วันที่มีการยกที่ดินนั้นให้แก่ทางราชการ

เมื่อทางราชการไม่ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุตามวัตถุประสงค์ของผู้ยกให้ หรือเมื่อพ้นกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้กรมธนารักษ์แจ้งให้ผู้ยกให้ หรือทายาทมายื่นเรื่องขอรับที่ราชพัสดุดังกล่าวคืน โดยทำเป็นหนังสือส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ ไปยังภูมิลำเนาของผู้ยกให้ หรือทายาท ในกรณีที่ไม่มีผู้รับหรือไม่รู้ตัวผู้รับ หรือรู้ตัว แต่ไม่ทราบภูมิลำเนาให้ปิดประกาศ แจ้งการคืนที่ราชพัสดุนั้นไว้ ณ ที่ตั้งแปลงที่ดินสำนักงานที่ดินจังหวัด หรือสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขา และสำนักงานเขตหรือที่ว่าการอำเภอแห่งท้องที่ อันเป็นที่ตั้งของที่ราชพัสดุนั้น และประกาศ ในราชกิจจานุเบกษาด้วย

เมื่อพ้นกำหนดห้าปีนับแต่วันที่ผู้ยกให้หรือทายาทได้รับแจ้งหรือนับแต่วันที่ประกาศ ในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ปรากฏว่าผู้ยกให้หรือทายาทไม่มายื่นเรื่องขอรับที่ราชพัสดุนั้นคืน ทางราชการอาจนำที่ราชพัสดุนั้นไปใช้ประโยชน์ใด ๆ ได้ตามที่เห็นสมควร

ข้อ 17 ในกรณีที่ปรากฏแก่ผู้ยกให้หรือทายาทว่าทางราชการไม่ได้ใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุตามวัตถุประสงค์ของผู้ยกให้ภายในระยะเวลาที่ผู้ยกให้กำหนดไว้ หรือภายในห้าปี นับแต่วันที่มีการยกที่ดินนั้นให้แก่ทางราชการ ผู้ยกให้หรือทายาทอาจขอที่ราชพัสดุนั้นคืนได้ โดยทำเป็นหนังสือยื่นต่อกรมธนารักษ์หรือส่วนราชการที่เป็นผู้ดูแลรักษาหรือใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุ ดังกล่าว

ข้อ 18 ในกรณีที่ทางราชการประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุนั้นตามวัตถุประสงค์ของผู้ยกให้ แต่ไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้ทันกำหนดเวลา หรือประสงค์จะเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ ต่างไปจากวัตถุประสงค์ของผู้ยกให้ส่วนราชการที่ประสงค์ จะใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุนั้น ทำความตกลงกับผู้ยกให้ หรือทายาทเพื่อขอขยายระยะเวลา หรือเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์แล้วแต่กรณี ก่อนครบกำหนดเวลาตามที่ผู้ยกให้กำหนดไว้ หรือก่อนครบกำหนดห้าปี นับแต่วันที่มีการยกให้ หากผู้ยกให้หรือทายาทไม่ให้ความยินยอมจนล่วงพ้นกำหนดเวลา ดังกล่าว ก็ให้ดำเนินการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุนั้นคืนให้แก่ผู้ยกให้หรือทายาทต่อไป

ข้อ 19 การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุนั้นให้แก่เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืน หรือทายาท จะกระทำได้เมื่อที่ราชพัสดุดังกล่าวเป็นที่ราชพัสดุที่ได้ มาอันเนื่องมาจากการเวนคืน และไม่มีการใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืน และให้เรียกเงินคืนจากเจ้าของเดิม หรือทายาทด้วย

ในกรณีที่ปรากฏแก่เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนหรือทายาทว่าไม่มีการใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนแล้ว ให้เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืนหรือทายาทมีสิทธิยื่นคำขอรับคืนที่ราชพัสดุต่อเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในการเวนคืน

ให้เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในการเวนคืนส่งคำขอตามวรรคสอง และเอกสารหลักฐานต่าง ๆ อันจำเป็น พร้อมความเห็นไปยังกรมธนารักษ์ เพื่อดำเนินการต่อไป

ข้อ 20 การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการ ตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หรือตามโครงการของส่วนราชการ หน่วยงาน หรือองค์กรของรัฐ ที่มีกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนดขั้นตอน และวิธีการสำหรับกรณีนั้นไว้เป็นการเฉพาะ ให้เสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เพื่อพิจารณาอนุมัติ

#### หมวด 4

#### คณะกรรมการ

ข้อ 21 ในการขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเพื่อโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุแปลงใด เพื่อการขาย การแลกเปลี่ยน การให้และการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุกินให้แก่ผู้ยกให้ หรือทายาท ให้ปลัดกระทรวงการคลังแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการพิจารณาการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ” ประกอบด้วย อธิบดีกรมธนารักษ์เป็นประธานกรรมการ ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนกรมที่ดิน ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย กรมธนารักษ์ ผู้อำนวยการสำนักประเมินราคาทรัพย์สิน กรมธนารักษ์ และผู้แทนส่วนราชการ หน่วยงาน หรือองค์กรของรัฐผู้ดูแลรักษาหรือใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุที่จะโอนกรรมสิทธิ์นั้น เป็นกรรมการ เพื่อพิจารณา และเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงนี้

ให้ผู้อำนวยการกองบริหารจัดการกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ กรมธนารักษ์ เป็นกรรมการ และเลขานุการ

คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งและวรรคสองอาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการคณะหนึ่ง หรือหลายคณะ เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่คณะกรรมการมอบหมายก็ได้

ให้ไว้ ณ วันที่ .....พ.ศ. ....

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้กฎกระทรวงฉบับนี้ คือ โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงหลักเกณฑ์ และวิธีการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ ให้สอดคล้องและเหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน และเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้ที่ยกที่ราชพัสดุให้แก่ทางราชการ จึงจำเป็นต้องออกกฎกระทรวงนี้



## ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อสกุล	นางสาวณัชจิรัฐ ประมวญผล
วัน เดือน ปีเกิด	18 เมษายน 2517
สถานที่เกิด	เขตพญาไท กรุงเทพมหานคร
ประวัติการศึกษา	ศิลปศาสตรบัณฑิต (ภาษาอังกฤษ) มหาวิทยาลัยรามคำแหง 2540 นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช 2553
สถานที่ทำงาน	กองบริหารจัดการกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ กรมธนารักษ์ ชอยอารีย์สัมพันธ์ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพมหานคร 10400
ตำแหน่ง	เจ้าหน้าที่จัดผลประโยชน์ปฏิบัติการ

