

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง สถานะทางกฎหมายของที่ราชพัสดุ แปลงโครงการพัฒนาท่าอากาศยาน
อุบลราชธานี

กรมธนารักษ์ได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๓๐๓/๒๐๗๐๗ ลงวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กรมธนารักษ์มีประเด็นข้อกฎหมายขอหารือเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของที่ราชพัสดุ แปลงโครงการพัฒนาท่าอากาศยานอุบลราชธานี ที่กรมการbinพาณิชย์จัดซื้อมาแล้วไม่ได้ใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของการจัดซื้อ เพื่อขายคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท ดังนี้

๑. กรมการbinพาณิชย์ได้จัดซื้อที่ดินตามโครงการพัฒนาท่าอากาศยานอุบลราชธานี โดยมีการแต่งตั้งคณะกรรมการจัดซื้อที่ดินตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๒๑ ในระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๓๐ - ๒๕๓๑ จำนวน ๓ ราย และต่อมาราษฎรบางส่วนได้มีการเรียกร้องให้ย้ายสถานที่ก่อสร้าง กรมการbinพาณิชย์จึงตัดที่ดินตามโครงการดังกล่าวบางส่วนออก และได้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน ในท้องที่ตำบลในเมือง อำเภอเมืองอุบลราชธานี จังหวัดอุบลราชธานี พ.ศ. ๒๕๓๑ ซึ่งที่ดินที่ได้จัดซื้อไปก่อน จำนวน ๓ ราย และอยู่นอกเขตพระราชกฤษฎีกาฯ จะถือว่าเป็นที่ดินที่ได้มาโดยการเวนคืนหรือไม่ กรณีไม่ถือว่าเป็นที่ดินที่ได้มาโดยการเวนคืน และที่ดินที่จัดซื้อดังกล่าวทางราชการไม่ได้ใช้ประโยชน์จะสามารถขายคืนให้แก่เจ้าของที่ดินเดิมหรือทายาท ได้หรือไม่

๒. กรมธนารักษ์เห็นว่า ที่ดินที่ได้จัดซื้อโดยเงินงบประมาณแผ่นดิน เพื่อใช้ประโยชน์ในทางราชการ ขยายสนามบินตามโครงการพัฒนาท่าอากาศยานอุบลราชธานี มีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตั้งแต่จัดซื้อมา แม้ว่าจะยังมีได้เข้าใช้ประโยชน์ในทางราชการก็ตาม แต่อย่างไรก็ดี ได้มีประชาชนฟ้องกระทรวงการคลังเป็นจำเลยต่อศาลจังหวัดอุบลราชธานี เรื่อง ภาระจำยอมในที่ดินที่ทางราชการจัดซื้อ แต่ทางราชการไม่ได้ใช้ประโยชน์ และศาลจังหวัดอุบลราชธานีได้มีคำพิพากษา คดีหมายเลขดำที่ ๑๗๔๐/๒๕๓๙ คดีหมายเลขแดงที่ ๒๖๙๗/๒๕๔๑ (คดีถึงที่สุดแล้ว) ว่า "...ที่พิพาทและที่ดินของโจทก์ทั้งสองเดิมเป็นที่ดินแปลงเดียวกัน เจ้าของเดิมแบ่งขายเป็นทอด ๆ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๙ และโจทก์ทั้งสองได้ใช้ที่ดินพิพาทออกสู่ทางสาธารณะตลอดมา พยานหลักฐานของโจทก์ย่อมมีน้ำหนักกว่าพยานหลักฐานจำเลย ฟังได้ว่าโจทก์ทั้งสองใช้ทางพิพาทติดต่อกันเกินกว่า ๑๐ ปี โดยความสงบและเปิดเผย ตั้งแต่ที่พิพาทเป็นของเจ้าของเดิม โจทก์ทั้งสองย่อมได้ภาระจำยอมในทางพิพาทโดยอายุความ และบริเวณที่ดินพิพาท กรมการbinพาณิชย์ไม่ประสงค์ใช้ทำสนามบินนานาชาติอีกต่อไป อยู่ระหว่างหาหรือทางราชการ

เพื่อขายที่ดินคืนเจ้าของเดิม ที่พิพาทจึงไม่ใช่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน จึงไม่ต้องห้ามโจทก์ทั้งสอง ยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้ ดังนี้ โจทก์ทั้งสองจึงได้ภาระจำยอมทางพิพาทโดยอายุความ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๔๐๑ ประกอบมาตรา ๑๓๘๒...” กรณีจึงมีประเด็นว่า ความเห็นของกรมธนารักษ์ที่ว่าที่ดินที่จัดซื้อดังกล่าวมีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ถูกต้องอยู่หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมธนารักษ์ โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์และกรมบัญชีกลาง) และผู้แทนกระทรวงคมนาคม (กรมท่าอากาศยาน) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า ตามหนังสือ ที่กรมธนารักษ์ระบุไว้ว่า ที่ดินที่กรมการบินพาณิชย์^๑ จัดซื้อจากราษฎรทั้ง ๓ รายอยู่นอกเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่ตำบลในเมือง อำเภอเมืองอุบลราชธานี จังหวัดอุบลราชธานี พ.ศ. ๒๕๓๑ นั้น ในขณะที่กรมการบินพาณิชย์ทำการซื้อที่ดินดังกล่าว ยังไม่มีการกำหนดให้ที่ดินในบริเวณนั้นเป็นบริเวณที่จะเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เมื่อมีการตราพระราชกฤษฎีกา ทำให้ที่ดินทั้ง ๓ แปลง ถูกกำหนดไว้ในแนวเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวด้วย แต่กรมการบินพาณิชย์ไม่ได้ดำเนินการจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินทั้ง ๓ แปลงภายใต้กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) พิจารณาข้อหารือประกอบกับข้อเท็จจริงเพิ่มเติมแล้ว เห็นควรกำหนดประเด็นข้อหารือเป็น ๓ ประเด็น โดยมีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ที่ราชพัสดุที่ส่วนราชการจัดซื้อจากราษฎรทั้ง ๓ ราย ด้วยวิธีการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๒๑ จะถือว่าที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินที่ได้มาโดยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หรือไม่ เห็นว่า ที่ดินแปลงใดจะถือว่าเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ที่ดินแปลงนั้นจะต้องเป็นกรณีที่ดินได้มาด้วยวิธีการภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือบทกฎหมายใด ๆ ที่ให้อำนาจหน่วยงานของรัฐเวนคืนที่ดินของราษฎรกลับมาเป็นของรัฐเท่านั้น แต่สำหรับกรณีการได้มาซึ่งที่ดินโดยการจัดซื้อตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๒๑^๒ นั้น เป็นการดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินบนพื้นฐานของการทำความตกลง หน่วยงานของรัฐไม่ได้อาศัยอำนาจตามกฎหมายพิเศษที่จะบังคับให้เอกชนต้องทำความตกลงขายที่ดินให้กับภาครัฐ และแม้ว่าการทำสัญญาจัดซื้อตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีนี้จะเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของส่วนราชการก็ตาม แต่มีความแตกต่างจากกระบวนการตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ดังจะเห็นได้จาก

^๑ในปัจจุบันคือ กรมท่าอากาศยาน ตามพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ พ.ศ. ๒๕๕๘

^๒ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๒๑ ถูกยกเลิกโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕

วิธีการซื้อที่ดินที่จำเป็นต้องซื้อเฉพาะแห่ง ซึ่งข้อ ๒๓ (๗)^๓ ประกอบกับข้อ ๕๗ (๗)^๔ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้คณะกรรมการจัดซื้อด้วยวิธีพิเศษ เชิญเจ้าของที่ดินมาเสนอราคาโดยตรง และหากราคาที่เจ้าของที่ดินเสนอมานั้นสูงกว่าราคาในท้องตลาดหรือสูงกว่าราคาที่เห็นสมควร คณะกรรมการจัดซื้อสามารถทำการเจรจาต่อรองราคาได้ สำหรับกรณีที่ไม่สามารถเจรจาต่อรองเพื่อซื้อที่ดินได้ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุฯ ก็ไม่มีข้อกำหนดใด ๆ ที่จะบังคับให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินที่ต้องการซื้อชิ้นนั้น ดังนั้น เมื่อที่ราชพัสดุตามข้อหาข้อนี้ กรมการbinพาณิชย์จัดซื้อตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุฯ จึงไม่ใช่ว่าจะได้มาซึ่งที่ดินด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และเมื่อต่อมาภายหลังที่ราชพัสดุดังกล่าวจะอยู่ในแนวเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนก็ตาม ก็ไม่มีผลทำให้ที่ราชพัสดุนั้น เปลี่ยนไปเป็นที่ราชพัสดุที่ได้มาโดยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

ประเด็นที่สอง ที่ราชพัสดุที่ส่วนราชการจัดซื้อจากเอกชนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๒๑ และทางราชการไม่ได้ใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของการจัดซื้อ กรมธนารักษ์จะสามารถขายที่ราชพัสดุดังกล่าวคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทได้หรือไม่ เห็นว่า การจำหน่ายที่ราชพัสดุด้วยวิธีการใดนั้นจะต้องพิจารณาในเบื้องต้นก่อนว่าที่ราชพัสดุนั้นเป็นที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะหรือเป็นที่ราชพัสดุประเภทอื่น เนื่องจากที่ดินราชพัสดุแต่ละประเภทมีวิธีการจำหน่ายที่แตกต่างกัน กล่าวคือ กรณีที่ราชพัสดุนั้นเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ การโอนกรรมสิทธิ์จะต้องกระทำโดยการตราเป็นพระราชบัญญัติ แต่หากเป็นที่ราชพัสดุประเภทอื่นจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง^๕ ซึ่งการพิจารณาว่าที่ราชพัสดุใดเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ

^๓ข้อ ๒๓ การซื้อด้วยวิธีพิเศษ ได้แก่ การซื้อครั้งหนึ่งซึ่งมีราคาเกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท ให้กระทำได้เฉพาะกรณีหนึ่งกรณีใด ดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(๗) เป็นพัสดุที่เป็นที่ดินและหรือสิ่งก่อสร้างซึ่งจำเป็นต้องซื้อเฉพาะแห่ง

๑.ล๑

๑.ล๑

^๔ข้อ ๕๗ การซื้อด้วยวิธีพิเศษ ให้หัวหน้าส่วนราชการแต่งตั้งคณะกรรมการจัดซื้อด้วยวิธีพิเศษขึ้นเพื่อดำเนินการ ดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(๗) ในกรณีพัสดุที่เป็นที่ดินและหรือสิ่งก่อสร้างซึ่งจำเป็นต้องซื้อเฉพาะแห่งให้เชิญเจ้าของที่ดินโดยตรงมาเสนอราคา หากเห็นว่าราคาที่เสนอนั้นยังสูงกว่าราคาในท้องตลาดหรือราคาที่คณะกรรมการเห็นสมควรให้ต่อรองราคาลงเท่าที่จะทำได้

สำหรับการจัดซื้อที่ดินและหรือสิ่งก่อสร้างในต่างประเทศ ในกรณีจำเป็นจะติดต่อกับนายหน้า หรือดำเนินการในทำนองเดียวกันตามกฎหมายหรือประเพณีนิยมท้องถิ่น แทนเจ้าของที่ดินก็ได้

๑.ล๑

๑.ล๑

^๕มาตรา ๘ การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุเฉพาะที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ ส่วนการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุนั้น ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

การตราพระราชบัญญัติตามวรรคหนึ่ง ให้มีแผนที่แสดงเขตที่ราชพัสดุนั้นแนบท้ายด้วย

ต้องพิจารณาจากสภาพของการใช้ประโยชน์ว่าได้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะหรือไม่ ซึ่งจะต้องปรากฏการใช้ที่ดินในลักษณะที่เป็นประโยชน์ของทางราชการโดยเฉพาะ และในกรณีที่พื้นที่ใดที่ทางราชการเข้าใช้ประโยชน์ในพื้นที่เพียงบางส่วน เฉพาะพื้นที่ที่ถูกใช้เท่านั้นที่จะมีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ^๖ ดังนั้น เมื่อที่ราชพัสดุตามที่กรมธนารักษ์หรือเป็นที่ดินที่ทางราชการยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ ที่ราชพัสดุดังกล่าวจึงมิได้มีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ การจำหน่ายที่ราชพัสดุในกรณีนี้จึงต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุที่มีใช้ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ พ.ศ. ๒๕๕๐

ประเด็นที่สาม ที่ดินที่ได้จัดซื้อโดยเงินงบประมาณแผ่นดิน เพื่อใช้ประโยชน์ในทางราชการ แม้ว่าทางราชการจะยังมิได้เข้าใช้ประโยชน์ ที่ดินนั้นมีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตั้งแต่จัดซื้อมา ใช่หรือไม่ เห็นว่า เมื่อได้พิจารณาไว้ในประเด็นที่สองถึงสถานะทางกฎหมายของที่ราชพัสดุแปลงที่ขอหารือแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาในประเด็นนี้อีก

(นายดิศทัต โหตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๖๐

^๖บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง สถานะทางกฎหมายของถนนในที่ดินที่ได้ขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ สก. ๑๘๒ ตำบลอรุณประเทศ อำเภอรัญประเทศ จังหวัดสระแก้ว (เรื่องเสร็จที่ ๙๘/๒๕๔๕) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๐๑๓๙ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๕ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี