

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง สถานะที่ดินราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ สฎ. ๙๕๘
บริเวณสนามบินสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี

กรมธนารักษ์ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๓๐๓/๓๙๗๗ ลงวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๖๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า ด้วยกรมธนารักษ์ได้รับแจ้งจากคณะกรรมการบริหารราชการแผ่นดิน สถานิติบัญญัติแห่งชาติ ว่าได้รับการร้องเรียน กรณีขอให้ตรวจสอบการบุกรุกคลองสาธารณะประโยชน์ที่ประชาชนใช้ร่วมกันบริเวณท่าอากาศยานนานาชาติสมุยด้านทิศเหนือ ซึ่งเป็นที่ดินบริเวณที่กรมธนารักษ์จัดให้บริษัท การบินกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) เช่า โดยการพิจารณาจากข้อมูลข้อเท็จจริงที่ได้รับฟังจากผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและผู้ร้องเรียน ประกอบกับแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศ เอกสาร หลักฐานต่าง ๆ รวมถึงการลงพื้นที่ตรวจสอบข้อเท็จจริง เห็นว่าที่ดินดังกล่าวมีลักษณะเป็นพื้นที่พรุอันเป็นที่รองรับน้ำก่อนระบายลงสู่ทะเลอันเป็นพื้นที่ที่พลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน ไม่สามารถนำมาขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุได้ การที่กรมธนารักษ์ได้นำที่ดินดังกล่าวขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุตามที่สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสุราษฎร์ธานีแจ้ง และได้อนุญาตให้บริษัท การบินกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) เช่า ดังกล่าว จึงอาจถือได้ว่าเป็นการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์สำหรับประชาชนใช้ร่วมกัน จึงขอให้กรมธนารักษ์พิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และแจ้งผลการพิจารณาให้คณะกรรมการฯ ทราบโดยด่วน

กรมธนารักษ์ได้ดำเนินการตามที่คณะกรรมการฯ ขอให้ตรวจสอบในกรณีดังกล่าวแล้ว โดยมีข้อมูลประกอบการพิจารณา ดังนี้

๑. บริเวณที่คณะกรรมการฯ ขอให้ตรวจสอบ เป็นที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ สฎ. ๙๕๘ ตั้งอยู่ตำบลบ่อผุด อำเภอเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี เนื้อที่ประมาณ ๑๖ - ๑ - ๔๓ ไร่ เดิมใช้ประโยชน์ในราชการเป็นแปลงเกษตรของโรงเรียนบ้านบางรักษ์ โดยปรากฏหลักฐานการใช้ประโยชน์ในที่ดินของโรงเรียนบ้านบางรักษ์ ดังนี้

๑.๑ สมุดหมายเหตุของโรงเรียนบ้านบางรักษ์ ปรากฏตามการลงบันทึกประจำวันโดยครูประจำโรงเรียนบ้านบางรักษ์ ซึ่งได้บันทึกกิจกรรมเกี่ยวกับที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ สฎ. ๙๕๘ ไว้ว่า เนื่องจากโรงเรียนเดิมซึ่งตั้งอยู่ภายในวัดมีความคับแคบ จึงได้จัดให้มีการประชุมร่วมกันเมื่อวันที่ ๖ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๒๖ โดยมีนายอนันต์ มุกดาวิจิตร ศึกษาธิการอำเภอเกาะสมุย และนายสมพร เพชรสงค์ ผู้ช่วยหัวหน้าการประถมศึกษาอำเภอเกาะสมุย พระครูวิภาตทิพย์กร เจ้าคณะอำเภอเกาะสมุย พระครูประสาทธรรมคุณ เจ้าคณะตำบลบ่อผุด และพระฉลาด รักษาการเจ้าอาวาสสำนักสงฆ์เบญจธรรมาราม พร้อมด้วยชาวบ้านบางรักษ์ โดยที่ประชุมได้คัดเลือกคณะกรรมการ จำนวน ๑๑ คน เพื่อพิจารณาในการจับจองที่ดินใช้เป็นที่ตั้งโรงเรียนแห่งใหม่ โดยคณะกรรมการ จำนวน ๑๑ คน ดังกล่าว ได้เลือกตัวแทน จำนวน ๓ คน ไปดำเนินการจับจองที่ดินจากการตรวจสอบและรังวัดที่ดินได้เนื้อที่ประมาณ ๒๐ ไร่ โดยมีอาณาเขต ดังนี้

ส่งพร้อมหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๙๐๘/๖๐๔ ลงวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ทิศเหนือ	ยาวประมาณ ๕๐ เมตร	จดที่ดิน มล. วรรณการ วรวรรณ
ทิศใต้	ยาวประมาณ ๖๔ เมตร	จดที่ดินลำคลองสาธารณะ
ทิศตะวันออก	ยังไม่ได้วัด	มีลำคลองเป็นเขตอยู่
ทิศตะวันตก	ยาวประมาณ ๓๖๐ เมตร	จดที่ดินนายเขียน ปานมาศ

ที่ดินที่จับจองดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ต่อไปภายหน้าจะได้ใช้เป็นทีก่อสร้างอาคารเรียนโรงเรียนบ้านบางรักษ์ สนามฟุตบอล บ้านพักครู โรงฝึกงาน และทำเป็นสวนป่า ภายหลังการเข้าจับจองแล้ว โรงเรียนบ้านบางรักษ์ได้มีกิจกรรมร่วมกับผู้ปกครองนักเรียนและชาวบ้านในพื้นที่จำนวนหลายครั้ง ได้แก่ การแผ้วถางที่ดินโดยแรงงานผู้ปกครองนักเรียนและชาวบ้านในพื้นที่คราวละ จำนวน ๑๐ - ๒๐ คน การนำลูกวิ่งมาถมเพื่อเป็นทางเข้าโรงเรียน การเก็บกวาดเศษซากในที่ดิน การจัดเป็นแปลงเกษตร บริเวณที่แผ้วถางแล้วบางส่วนให้นักเรียนปลูกถั่วลิสง เป็นต้น ในช่วงระยะเวลาปี พ.ศ. ๒๕๒๖ - ๒๕๒๗ (เป็นข้อมูลบางส่วนของบันทึกประจำวันช่วงปี พ.ศ. ๒๕๒๖ - ๒๕๒๗) และในปี พ.ศ. ๒๕๓๙ นายวิศิษฐ์ แก้วมีศรี ครูใหญ่โรงเรียนฯ ในขณะนั้น ได้เป็นผู้ทำการนำชี้ให้กับเจ้าหน้าที่กรมธนารักษ์ ที่ไปดำเนินการรังวัดปักหลักเขตที่ราชพัสดุ ตามโครงการพัฒนาที่ราชพัสดุ

๑.๒ หลักฐานหนังสือโรงเรียนบ้านบางรักษ์ ที่ ศธ ๑๔๗๒.๐๕๐๒๐๕/๑๒๕ ลงวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๓๐ แจ้งขอความร่วมมือราชการ รายงานเขต ปานมาศ (มีที่ดินติดกับที่โรงเรียนจับจองด้านทิศตะวันตก) กรณีโรงเรียนบ้านบางรักษ์จะจัดสร้างสนามกีฬามาตรฐานประจำอำเภอตามที่สำนักงานการประถมศึกษาจังหวัดสุราษฎร์ธานี ให้จัดหาพื้นที่สำหรับสร้างสนามกีฬาขนาดมาตรฐาน (แบบ พ.๓ พิเศษ ๘ ทางวิ่ง) ขึ้นในอำเภอเกาะสมุย (งบประมาณก่อสร้างประมาณ ๔๐๐,๐๐๐ บาท) จากการสำรวจความพร้อมเห็นว่าโรงเรียนบ้านบางรักษ์ได้รับการคัดเลือกว่าเป็นโรงเรียนที่มีความพร้อมด้านที่ดิน คณะกรรมการระดับอำเภอจึงมีมติที่จะจัดสร้างสนามกีฬา โดยมีข้อกำหนดว่าโรงเรียนฯ จะต้องขยายพื้นที่ด้านกว้างให้เพียงพอกับขนาดมาตรฐาน ให้เสร็จสิ้นภายในวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๓๐ โรงเรียนฯ จึงได้ไปขอความยินยอมราชการ จำนวน ๒ ราย คือ นางเขต ปานมาศ เนื้อที่ประมาณ ๐ - ๓ - ๖๔ ไร่ และนางอาบ สุขสม เนื้อที่ประมาณ ๑ ไร่เศษ ซึ่งมีอาณาเขตที่ดินติดกับโรงเรียนฯ โดยราชการ จำนวน ๒ รายดังกล่าวไม่เรียกร้องค่าที่ดิน แต่โรงเรียนฯ จะต้องชดใช้ค่าพืชผลในที่ดิน (ต้นมะพร้าว) รวมเป็นเงินประมาณ ๒๐,๐๐๐ บาท โรงเรียนฯ จึงได้จัดประชุมกรรมการการศึกษาและกรรมการหมู่บ้านเพื่อจัดหาเงิน แต่เนื่องจากโรงเรียนฯ ไม่มีเงินจ่ายค่าชดเชยดังกล่าว จึงมีหนังสือไปขอความร่วมมือจากราชการ จำนวน ๒ รายดังกล่าว ทั้งนี้ ตามเอกสารรายละเอียดการจัดสร้างสนามกีฬาปรากฏแผนที่สังเขปแนบท้ายเอกสารแสดงตำแหน่งที่ดินของโรงเรียนฯ บริเวณที่จะจัดสร้างเป็นสนามกีฬา คือบริเวณที่โรงเรียนฯ จับจองและที่ดินเอกชนที่โรงเรียนฯ ขอความยินยอม ซึ่งต่อมาได้ขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ สฎ. ๙๕๘ ในปัจจุบัน

๒. หลักฐานระวางรูปถ่ายทางอากาศในปี พ.ศ. ๒๕๑๘ สำนักงานที่ดินอำเภอเกาะสมุย โครงการเดินสำรวจที่ดิน เพื่อออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก) ให้กับราชการในพื้นที่ โดยผู้ปกครองท้องที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พุทธศักราช ๒๔๕๗ ได้ระวางชี้แนวเขตพื้นที่บริเวณที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ สฎ. ๙๕๘ ในขณะนั้น ไว้ว่าเป็นคลองบางตดเป็นหลักฐานตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๘

๓. บริษัท การบินกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) แจ้งความประสงค์ขอเช่าที่ดินราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ สฎ. ๙๕๘ ซึ่งอยู่ติดกับสนามบินสมุย เนื่องจากบริษัทฯ มีนโยบายที่จะขยายสนามบินสมุยให้มีขนาดทางวิ่งที่ยาวออกไปจนสามารถรองรับเครื่องบินไอพ่น เพื่อเพิ่มศักยภาพในการให้บริการสายการบินภายในประเทศและต่างประเทศ ซึ่งคณะกรรมการที่ดินราชพัสดุได้มีมติครั้งที่ ๑/๒๕๓๙ เมื่อวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๓๙ ได้อนุมัติให้กรมธนารักษ์ จัดให้บริษัท การบินกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) เช่า โดยไม่ต้องประมูล โดยสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ ได้ดำเนินการส่งคืนที่ดินราชพัสดุให้กับกรมธนารักษ์แล้ว ปัจจุบัน บริษัท การบินกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) จัดทำสัญญาเช่าที่ดินราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ สฎ. ๙๕๘ เนื้อที่ ๑๖ - ๑ - ๔๓ ไร่ อายุสัญญาเช่า ๓๐ ปี นับแต่วันที่ ๑ กันยายน ๒๕๔๒ ถึงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๗๒ โดยบริเวณดังกล่าวมีประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง กำหนดเขตบริเวณใกล้เคียงสนามบินสมุย ในท้องที่อำเภอเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี เป็นเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกาศ ณ วันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๓๕

๔. กรณีคณะกรรมการฯ ได้ตรวจสอบบริเวณที่ดินราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ สฎ. ๙๕๘ และมีความเห็นว่าเป็นพื้นที่พรุอันเป็นที่รองรับน้ำก่อนระบายลงสู่ทะเลอันเป็นพื้นที่ที่พลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันนั้น กรมธนารักษ์เห็นว่าหากพิจารณาความหมายคำว่า “ที่พรุ” หรือ “ป่าพรุ” หมายถึง เป็นที่ลุ่ม น้ำขังใกล้ชายฝั่ง เกิดจากการสะสมของซากอินทรีย์วัตถุ ป่าพรุมีน้ำแช่ขังตลอดปี ซึ่งสำนักงานธนารักษ์พื้นที่สุราษฎร์ธานีได้ประสานกับอำเภอเกาะสมุยแล้วให้การรับรองว่า ที่ดินบริเวณดังกล่าวไม่ได้มีการขึ้นทะเบียนเป็นที่สาธารณประโยชน์แต่ประการใด และอยู่นอกเขตพรุ ประกอบกับสำนักงานบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งป่าชายเลนที่ ๔ ได้ตรวจสอบแล้ว ปรากฏว่าที่ดินบริเวณดังกล่าวไม่ได้อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และไม่ได้อยู่ในแผนที่เขตจำแนกการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตป่าชายเลน ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ และผลจากการตรวจสอบข้อเท็จจริงตามหลักฐานระวางรูปถ่ายทางอากาศ ในปี พ.ศ. ๒๕๑๘ โครงการเดินสำรวจที่ดิน เพื่อออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก) ให้กับราษฎรในพื้นที่ โดยผู้ปกครองท้องที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันได้ให้การรับรองเขตพื้นที่บริเวณที่ดินราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ สฎ. ๙๕๘ ปรากฏตามระวางรูปถ่ายทางอากาศ น.ส. ๓ ก มาตราส่วน ๑ : ๕๐๐๐ ของสำนักงานที่ดินอำเภอเกาะสมุยว่าเป็นคลองบางทต ที่ดินดังกล่าวจึงมีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๒) ตามที่ผู้ปกครองท้องที่ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลที่ดินดังกล่าวตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช ๒๔๕๗ ได้ให้การรับรองเขตพื้นที่ในบริเวณดังกล่าวไว้เป็นหลักฐานตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๘ ดังนั้น ที่ดินดังกล่าวจึงไม่ใช่ที่พรุแต่ประการใด สำหรับ “พืชรุกราน” ซึ่งมีที่ตั้งอยู่ติดกับท่าอากาศยานนานาชาติสมุย ทางด้านทิศตะวันตกกับตำแหน่งที่ตั้งของที่ดินราชพัสดุซึ่งตั้งอยู่ทางด้านทิศเหนือของท่าอากาศยาน โดยที่ดินทั้ง ๒ แห่งตั้งอยู่ห่างกันระยะทางประมาณ ๖๐๐ เมตร และไม่ได้มีอาณาเขตเชื่อมติดต่อกันแต่ประการใด ทั้งนี้ ในปี พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นปีที่บริษัท การบินกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) แจ้งความประสงค์จะขอเช่าที่ดินราชพัสดุ ปรากฏภาพถ่ายบริเวณที่ดินราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ สฎ. ๙๕๘ เป็นสภาพที่ดินเดิม ลักษณะเป็นที่ราบลุ่มที่ยังไม่ได้มีการปรับถมดิน และไม่มีลักษณะเป็นที่พรุแต่อย่างใด

๕. กรณีการได้มาซึ่งที่ดินราชพัสดุ กรมธนารักษ์เห็นว่า การจับจองเพื่อใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าวของโรงเรียนบ้านบางรักษ์ไม่ได้เป็นการดำเนินการโดยลำพังเพียงบุคคลใดบุคคลหนึ่ง แต่ได้จัดให้มีการประชุมร่วมทั้งส่วนราชการ ราษฎรในพื้นที่ และผู้ที่ได้รับการยอมรับให้มีความศรัทธาภายในชุมชน คือ พระสงฆ์ ซึ่งได้ประชุมร่วมกัน และยังได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้น เพื่อตรวจสอบการจับจองที่ดิน และเมื่อเข้าจับจองแล้ว ต่อมาจึงได้ดำเนินการแผ้วถางเพื่อใช้ประโยชน์ในกิจการ

ของโรงเรียนฯ อีก ซึ่งลักษณะการจับจองที่ดินดังกล่าว หากที่ดินยังคงมีลักษณะเป็นคลองที่มีน้ำท่วมขัง หรือเป็นที่สาธารณะใช้ประโยชน์ของชุมชนแล้ว ราษฎรในพื้นที่และคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นไม่น่าที่จะเห็นชอบด้วย นอกจากที่ดินดังกล่าวจะได้เปลี่ยนแปลงสภาพท้องน้ำในลำคลองเป็นที่ดินขึ้นแล้ว ซึ่งมีลักษณะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๙ โดยในเวลาต่อมาคณะกรรมการเข้าดำเนินการจับจอง หวงกันใช้ประโยชน์ในราชการเป็นที่ตั้งของโรงเรียนฯ ดังปรากฏตามข้อมูลระวางรูปถ่ายทางอากาศ ซึ่งในบริเวณดังกล่าวจะเป็นพื้นที่ที่มีลักษณะพืชขึ้นปกคลุมและเป็นที่โล่งมากขึ้นตามช่วงปีของการบินถ่ายภาพ และโดยข้อเท็จจริงสภาพพื้นที่เป็นที่ราบลุ่มไม่ได้มีสภาพเป็นคลองทั้งผืนแต่ประการใด แต่อาจจะมีน้ำทะเลขึ้นลงในที่ดินบริเวณดังกล่าวบ้างบางส่วนแต่ท่วมไม่ถึง ในส่วนของการดำเนินการทำประโยชน์แผ้วถางที่ดินในช่วงระยะเวลาปี พ.ศ. ๒๕๒๖ - ๒๕๒๗ ได้ดำเนินการโดยครู ผู้ปกครองนักเรียน และราษฎร ซึ่งล้วนเป็นผู้ที่อยู่อาศัยอยู่ในพื้นที่ทั้งสิ้น โดยไม่ปรากฏว่ามีการคัดค้านจากบุคคลอื่นแต่ประการใด ประกอบกับการนำชี้ให้กับเจ้าหน้าที่กรมธนารักษ์ที่ไปดำเนินการรังวัดปักหลักเขตที่ราชพัสดุ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๙ โดยครูใหญ่โรงเรียนฯ ในขณะนั้น และการเตรียมแผนการจัดสร้างสนามกีฬา มาตรฐานประจำอำเภอเกาะสมุย ในปี พ.ศ. ๒๕๓๐ ซึ่งแสดงถึงการหวงกันการใช้ประโยชน์ในที่ดินของโรงเรียนฯ มาโดยต่อเนื่องตั้งแต่ปีที่จับจอง พ.ศ. ๒๕๒๖ จนถึง พ.ศ. ๒๕๓๐ (ตามหลักฐานที่ตรวจสอบได้บางส่วน) โดยส่วนราชการต้นสังกัดของโรงเรียน คณะกรรมการระดับอำเภอ และกรรมการหมู่บ้านต่างก็รับทราบและให้การสนับสนุนการใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวเป็นอย่างดี ที่ดินดังกล่าวจึงเกิดจากท้องน้ำขึ้นดินมีสถานะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๙ เมื่อทางราชการเข้าใช้ประโยชน์ จึงมีสถานะเป็นที่ราชพัสดุ

๖. กรณีการดำเนินการจัดให้เช่า รายบริษัท การบินกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) บนที่ดินราชพัสดุ แปลงหมายเลขทะเบียนที่ สฎ. ๙๕๘ กรมธนารักษ์เห็นว่าวิธีการดำเนินการจัดให้เช่า มีกำหนดระยะเวลา ๓๐ ปี ซึ่งจะสิ้นสุดลงในปี พ.ศ. ๒๕๗๒ เป็นการจัดให้เช่าในลักษณะสัญญานานปี และเพื่อให้การบังคับสัญญามีผลไปตลอดอายุสัญญาเช่า จึงให้ดำเนินการเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๕๓๘ โดยจดทะเบียนสัญญาเช่าต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยให้ปิดประกาศเป็นการทั่วไป ณ ศาลากลางจังหวัด สำนักงานที่ดิน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ว่าการอำเภอ ที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่ เป็นต้น เพื่อให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทราบเป็นการทั่วไป และหากประสงค์จะคัดค้านก็สามารถยื่นคัดค้านการจดทะเบียนสัญญาเช่าต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามระเบียบ ซึ่งในการจดทะเบียนสัญญาเช่า บริษัท การบินกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) เป็นการจัดให้เช่าโดยเปิดเผย เป็นไปตามขั้นตอนและกระบวนการที่ทางราชการกำหนดไว้ทุกประการ โดยไม่ปรากฏว่ามีบุคคลใด ยื่นคัดค้านแต่ประการใด การดำเนินการยกเลิกหรือไประงับสัญญาซึ่งคงเหลืออายุสัญญาเช่าอีก ๑๒ ปี อันเนื่องจากสถานะที่ดินของรัฐ อาจสร้างผลกระทบแก่การดำเนินกิจการและสร้างความไม่เป็นธรรมให้กับเอกชนซึ่งไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการได้มาซึ่งที่ดินดังกล่าวแต่ประการใด และเป็นคู่สัญญากับรัฐ จากข้อเท็จจริงดังกล่าวมาข้างต้น กรมธนารักษ์จึงมีประเด็นข้อกฎหมายขอหารือ คณะกรรมการกฤษฎีกา ดังนี้

๑. กรมธนารักษ์เห็นว่าพื้นที่ในบริเวณคลองบางทอด ซึ่งมีสถานะเป็นที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๒) ต่อมาได้เปลี่ยนแปลงสภาพขึ้นดินน้ำท่วมไม่ถึง ถือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๙ ทางราชการ โดยโรงเรียนบ้านบางรักษ์เข้าใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าว จึงเปลี่ยนสถานะเป็นที่ราชพัสดุ และได้ขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุไว้เป็นแปลงหมายเลขทะเบียนที่ สฎ. ๙๕๘ เป็นการถูกต้องแล้ว หรือไม่

๒. กรณีหากที่ดินบริเวณดังกล่าวไม่มีสถานะเป็นที่ราชพัสดุ สัญญาที่หน่วยงานของรัฐ (กรมธนารักษ์) ทำกับเอกชน (บริษัท การบินกรุงเทพ จำกัด (มหาชน)) จะตกเป็นโมฆะหรือไม่ กรณีสัญญาเป็นโมฆะในฐานะรัฐจะคุ้มครองให้ความเป็นธรรมแก่เอกชนผู้เข้ามาเป็นคู่สัญญาโดยสุจริต ได้หรือไม่ เพียงใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหาหรือของกรมธนารักษ์ โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดินและกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ได้กำหนดประเด็นที่ข้อหาหรือในประเด็นที่หนึ่ง ให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น และมีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๒) ที่ต่อมากรมธนารักษ์นำไปขึ้นทะเบียน ที่ราชพัสดุไว้เป็นแปลงหมายเลขทะเบียนที่ สฎ. ๙๕๘ จะมีสถานะทางกฎหมายอย่างไร นั้น เห็นว่า ตามมาตรา ๑๓๐๔^๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้บัญญัติว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน โดยทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ การจะนำที่ดินดังกล่าวไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นนั้น จะต้องดำเนินการถอนสภาพตามมาตรา ๘^๒ วรรคสอง (๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๔ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๑๕ ก่อน แม้ว่าต่อมาที่ดินดังกล่าวจะเปลี่ยนสภาพไปก็ตาม เมื่อไม่ปรากฏว่าที่ดินดังกล่าวได้ถูกถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่พลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน แต่ประการใด ที่ดินแปลงนี้จึงยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่พลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน

^๑มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดิน โดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์

^๒มาตรา ๘ บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษา และดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามควรแก่กรณี อำนาจหน้าที่ดังว่านี้ รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ได้

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองอาจถูกถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่นหรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนจัดหาที่ดินมาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว การถอนสภาพหรือโอนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ แต่ถ้าพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และมีได้ตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดตามอำนาจกฎหมายอื่นแล้ว การถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

(๒) ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองใด ถ้าทบวงการเมืองนั้นเลิกใช้ หรือไม่ต้องการหวงห้ามหรือสงวนต่อไป เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพแล้ว คณะรัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้ใช้หรือจัดหาประโยชน์ก็ได้ แต่ถ้าจะโอนต่อไปยังเอกชน ให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ และถ้าจะนำไปจัดเพื่อประชาชนตามประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

การตราพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาตามวรรคสองให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินแนบท้ายพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย

อยู่ตลอดมา ซึ่งคณะกรรมการการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๖) ได้เคยให้ความเห็นในทำนองเดียวกันนี้ไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๑๐๓/๒๕๑๔^๓ และต่อมาคณะกรรมการการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ได้ให้ความเห็นในทำนองเดียวกันนี้ไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๒๖๘/๒๕๒๙^๔ ดังนั้น เมื่อที่ดินดังกล่าวยังไม่ถูกถอนสภาพจากการเป็นสาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๒)^๕ แม้อำนาจกรมธนารักษ์นำไปขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุไว้เป็นแปลงหมายเลขทะเบียนที่ สฎ. ๙๕๘ ที่ดินแปลงนี้ยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่พลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันอยู่ตลอดมา จึงไม่อยู่ในความหมายของที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔^๖ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ สำหรับบทบัญญัติตามมาตรา ๑๓๐๙^๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่กรมธนารักษ์กล่าวอ้างนั้น เป็นบทบัญญัติที่อยู่ในหมวดว่าด้วยการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน และเป็นบทบัญญัติที่กำหนดว่า เกาะที่เกิดในทะเลสาบหรือในทางน้ำหรือในเขตน่านน้ำของประเทศ และท้องน้ำที่ขึ้นเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่ไม่อาจมีผู้ใดได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในเกาะหรือท้องน้ำที่ขึ้นขึ้นดังกล่าวได้เท่านั้น การที่จะพิจารณาว่า ทรัพย์สินของแผ่นดินจะมีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทใดบ้าง จะต้องพิจารณามบทบัญญัติตามมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เท่านั้น

ประเด็นที่สอง หากที่ดินบริเวณดังกล่าวไม่มีสถานะเป็นที่ราชพัสดุ สัญญาที่หน่วยงานของรัฐ (กรมธนารักษ์) ทำกับเอกชน (บริษัท การบินกรุงเทพ จำกัด (มหาชน)) จะตกเป็นโมฆะหรือไม่ กรณีสัญญาเป็นโมฆะในฐานะรัฐจะคุ้มครองให้ความเป็นธรรมแก่เอกชนผู้เข้ามาเป็นคู่สัญญาโดยสุจริตได้หรือไม่ เพียงใด นั้น เห็นว่า ข้อหาหรือในประเด็นนี้เป็นเรื่องข้อกำหนดในสัญญา มิใช่ปัญหาข้อกฎหมายที่คณะกรรมการการกฤษฎีกาจะพิจารณาให้ความเห็นได้

(นายดิศพัทธ์ โทตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา

พฤษภาคม ๒๕๖๐

^๓บันทึก เรื่อง การตีความในปัญหาข้อกฎหมายตามมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน (กรณีที่ดินตำบลแสนสุข อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี)

^๔บันทึก เรื่อง ที่ดินที่สงวนหวงห้ามไว้ตามประกาศ เรื่อง จัดการสงวนที่ดินไว้เป็นของเทศบาลเมืองตรัง ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๔๕๖ เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือเป็นที่ราชพัสดุ ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๙๐๑/๑๒๓๕ ลงวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๒๙ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

^๕ประมวลกฎหมายที่ดินที่ ๑, ข้างต้น

^๖มาตรา ๔ ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิดเว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกันเป็นต้นว่า ที่ขายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

^๗มาตรา ๑๓๐๙ เกาะที่เกิดในทะเลสาบ หรือในทางน้ำหรือในเขตน่านน้ำของประเทศก็ดี และท้องทางน้ำที่ขึ้นขึ้นก็ดี เป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน