

บันทึก

เรื่อง ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็น
อาคารและสิ่งปลูกสร้างในบริเวณราชอุทยานสราญรมย์
อยู่ในข่ายบังคับของกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ หรือไม่

สำนักพระราชวังได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ พว.๐๐๑๑/๔๐๖๕ ลงวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาว่า

๑. พระราชอุทยานสราญรมย์และบรรดาพระราชฐานต่าง ๆ เป็นทรัพย์สินส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พุทธศักราช ๒๔๗๙ หรือไม่

๒. ทรัพย์สินส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พุทธศักราช ๒๔๗๙ เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และอยู่ในข่ายต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ หรือไม่

ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ มีว่า เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๔ กรุงเทพมหานครได้มีหนังสือแจ้งมายังสำนักพระราชวังขออนุญาตรื้อถอนอาคารและสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ ในบริเวณพระราชอุทยานสราญรมย์ออก เพื่อจะปรับปรุงบริเวณนี้เป็นสวนพฤกษชาติ สำนักพระราชวังได้นำความกราบบังคมทูลพระกรุณาขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตรื้อถอนและได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตไปแล้ว ต่อมากรุงเทพมหานครได้แจ้งมาว่าเนื่องจากกรุงเทพมหานครมิได้ตั้งงบประมาณในการรื้อถอนอาคารไว้ จึงขอจำหน่ายเศษวัสดุเป็นค่าจ้างรื้อถอนและปรับพื้นที่ต่อไป สำนักพระราชวังได้พิจารณาเรื่องที่กรุงเทพมหานครขออนุญาตจำหน่ายวัสดุสิ่งก่อสร้างที่รื้อถอนแล้วเห็นว่า สำนักพระราชวังไม่มีสิทธิที่จะอนุญาตหรือไม่อนุญาตแต่อย่างใด จึงได้มีหนังสือหารือไปยังกระทรวงการคลัง กระทรวงการคลังได้แจ้งให้ทราบว่าสิ่งปลูกสร้างที่รื้อถอนอยู่ในความหมายของคำว่า “ที่ราชพัสดุ” ตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ การรื้อถอนจึงต้องดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมายกระทรวงซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ ในกรณีนี้ อนุญาตให้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวได้โดยวิธีประมูลขายและนำเงินส่งคลังเป็นรายได้ของกรมธนารักษ์ และก่อนจะรื้อถอนต้องสำรวจรายการสิ่งปลูกสร้างรายละเอียดลงในแบบบัญชีสำรวจที่ราชพัสดุและเมื่อรื้อถอนแล้วให้ส่งรายการนี้ไปขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแล้วแจ้งขอจำหน่ายออกจากทะเบียนในคราวเดียวกัน

สำนักพระราชวังได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามที่กระทรวงการคลังจัดให้สิ่งปลูกสร้างที่พระราชอุทยานสราญรมย์อยู่ในความหมายของคำว่า “ที่ราชพัสดุ” นั้น คงจะเป็นด้วยกระทรวงการคลังถือว่าสถานที่และสิ่งปลูกสร้างแห่งนี้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่โดยที่พระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์

(ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้บัญญัติไว้ว่า “ทรัพย์สินส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน” หมายความว่า ทรัพย์สินในพระมหากษัตริย์ซึ่งใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า พระราชวัง ฉะนั้น ถ้าหาก “ทรัพย์สินส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน” ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์นั้น คือ “สาธารณสมบัติของแผ่นดิน” ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว สำนักพระราชวังก็ต้องดำเนินการเรื่องนี้ตามที่กระทรวงการคลัง แจ้งมาและคงจะต้องดำเนินการต่าง ๆ กับบรรดาพระราชวัง เช่น พระบรมมหาราชวัง เพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ต่อไปด้วย อย่างไรก็ตาม โดยเหตุที่สำนักพระราชวังยังไม่เข้าใจแน่ชัดในกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนี้ จึงหารือเพื่อยึดถือเป็นหลักปฏิบัติต่อไปว่า

๑. การที่สำนักพระราชวังเข้าใจว่าพระราชอุทยานสราญรมย์และ □ บรรดาพระราชฐานต่าง ๆ เป็นทรัพย์สินส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พุทธศักราช ๒๔๗๙ นั้น ถูกต้องหรือไม่

๒. ทรัพย์สินส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พุทธศักราช ๒๔๗๙ นั้น เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และอยู่ในข่ายต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ด้วยหรือไม่

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหาเรื่องดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) และจากผู้แทนสำนักพระราชวัง (สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์) แล้ว คงได้ข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า กระทรวงการคลังไม่ได้แย้งสำหรับประเด็นที่ว่าพระราชอุทยานสราญรมย์และพระราชฐานต่าง ๆ จะควรอยู่ในความดูแลรักษาของกระทรวงการคลังหรือสำนักพระราชวัง เพราะอำนาจการดูแลพระราชวังและพระราชฐานทั้งหลายนั้นกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ได้กำหนดไว้ชัดแจ้งแล้วว่าทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ประเภททรัพย์สินส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่ในความดูแลรักษาของสำนักพระราชวัง กระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) มีความเห็นแต่เพียงว่า อาคารและสิ่งปลูกสร้างในเขตบริเวณพระราชอุทยานสราญรมย์และในเขตพระราชฐานต่าง ๆ ที่ปลูกสร้างขึ้นโดยงบประมาณแผ่นดินนั้นจะต้องนำขึ้นทะเบียนเป็นทรัพย์สินราชพัสดุ และสำหรับกรณีสิ่งปลูกสร้างในบริเวณพระราชอุทยานสราญรมย์นั้น กระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) เข้าใจว่าได้ก่อสร้างขึ้นโดยเงินงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งหากเป็นเช่นนั้นก็ต้องนำส่งขึ้นทะเบียนราชพัสดุ และการรื้อถอนก็ต้องปฏิบัติตามระเบียบของกระทรวงการคลังว่าด้วยการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุ แต่หากข้อเท็จจริงปรากฏว่าสิ่งปลูกสร้างในบริเวณพระราชอุทยานสราญรมย์ไม่ได้ปลูกสร้างขึ้นโดยใช้งบประมาณแผ่นดิน กระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ก็ไม่มีข้อโต้แย้งสำหรับกรณีนี้แต่อย่างใด

เมื่อข้อเท็จจริงที่ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ชี้แจงมีอยู่เช่นนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๖) จึงมีความเห็นว่าข้อโต้แย้ง

ระหว่างกระทรวงการคลังและสำนักพระราชวังสำหรับปัญหาเรื่องนี้มีอยู่แต่เพียงว่าสิ่งปลูกสร้างที่มีอยู่ในบริเวณพระราชอุทยานสราญรมย์จะตกเป็นกรรมสิทธิ์และอยู่ในความดูแลรักษาของผู้ใด ในประเด็นนี้ สาระสำคัญอยู่ที่ข้อเท็จจริงว่าผู้ใดเป็นผู้ปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างนั้นขึ้น และผู้ปลูกสร้างนั้นได้ปลูกสร้างลงโดยตนเป็นผู้มีสิทธิใช้ที่ดินนั้นหรือไม่ ฉะนั้น หากข้อเท็จจริงปรากฏว่าอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างในพระราชอุทยานสราญรมย์ได้ปลูกสร้างขึ้นโดยเงินจากพระคลังข้างที่หรือของทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ สำนักพระราชวังย่อมเป็นผู้มีอำนาจในการดำเนินการแก่สิ่งปลูกสร้างนั้นทุกประการ และหากข้อเท็จจริงปรากฏว่าอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างในบริเวณพระราชอุทยานดังกล่าวได้ปลูกสร้างขึ้นโดยผู้มีสิทธิใช้ที่ดินของผู้อื่นได้เป็นผู้ปลูกสร้างขึ้น อาคารหรือสิ่งปลูกสร้างนั้นย่อมต้องอยู่ภายใต้บังคับของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๐๙ ที่ว่า “ทรัพย์สินซึ่งติดกับที่ดินติดกับโรงเรือนเพียงชั่วคราวย่อมไม่กลายเป็นส่วนควบ วิธีอย่างเดียวกันนี้ย่อมใช้บังคับแก่โรงเรือนอาคารปลูกสร้างอย่างอื่นอันผู้มีสิทธิในที่ดินของผู้อื่นใช้สิทธินั้นปลูกทำลงไว้ในที่ดินนั้น” กล่าวคืออาคารหรือสิ่งปลูกสร้างย่อมเป็นของผู้มีสิทธิใช้ที่ดินอื่นนั้น และจะอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับอย่างใดย่อมแล้วแต่กรณี

(ลงชื่อ) อมร จันทรมบูรณ์

(นายอมร จันทรมบูรณ์)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มกราคม ๒๕๒๑