

บันทึก

เรื่อง การแลกเปลี่ยนที่ราชพัสดุที่มีผู้อุทิศให้กับที่ดินของเอกชน

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ส่วนมาก ที่ นร ๐๒๑๔/๑๔๓๐๑ ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๓๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่ากระทรวงการคลังได้เสนอเรื่อง ขออนุมัติแลกเปลี่ยนที่ราชพัสดุโฉนดเลขที่ ๙๒๘ เลขที่ดิน ๒๔ เขตมีนบุรี กรุงเทพมหานคร กับที่ดินของเอกชนต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ โดยได้ชี้แจงข้อเท็จจริงว่า ที่ราชพัสดุแปลงนี้ได้มาจากการบริจาคของนางนงคกล้า รอดอนันต์ เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๒๕ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้กรมอาชีวศึกษาใช้ก่อสร้างสถานศึกษา แต่เนื่องจากสภาพที่ดินมีหน้าแคบคือ กว้างประมาณ ๑๐๐ เมตร ยาวประมาณ ๘๙๐ เมตร และไม่มีทางเข้า-ออกสู่ทางสาธารณะ ดังนั้น กรมอาชีวศึกษาจึงได้เจรจากับบริษัทแนเซอร์ลพาร์ค จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินแปลงที่อยู่ใกล้เคียงเพื่อขอแลกเปลี่ยนที่ดินบางส่วนของที่ราชพัสดุกับที่ดินของบริษัทฯ เพื่อให้ที่ราชพัสดุมีทางเข้า-ออกสู่ทางสาธารณะได้ และมีหน้ากว้างมากขึ้น ซึ่งบริษัทฯได้ทำหนังสือยินยอมแลกเปลี่ยนและยินยติรับภาระค่าธรรมเนียมการโอนแลกเปลี่ยนที่ดิน ส่วนเส้นทางเข้า-ออกนั้น กรมอาชีวศึกษาได้เจรจากับบริษัทบ้านมโนรมย์ จำกัด เจ้าของโครงการฯ มโนรมย์ เฟลส ๔ เพื่อขออนุญาตใช้ถนนของโครงการฯ มโนรมย์ เฟลส ๔ เป็นทางเข้า-ออก ซึ่งบริษัทฯ ได้อนุญาตโดยมีเงื่อนไขว่า เนื่องจากโครงการหมู่บ้านจัดสรรอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายจัดสรรที่ดินที่ถูควบคุมโดยคณะกรรมการจัดสรรที่ดิน ดังนั้น การที่บริษัทฯ อนุญาตให้ใช้เส้นทางนั้นจำเป็นต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการดังกล่าวด้วย จึงจะดำเนินการจดทะเบียนการจำยอมได้ และหากไม่สามารถจดทะเบียนการจำยอมได้บริษัทฯจะยกถนนนั้นให้เป็นถนนสาธารณะประโยชน์ต่อไป ต่อมากระทรวงการคลังได้มีคำสั่ง ที่ ๒๙/๒๕๓๘ ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๘ แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาและเสนอความเห็นต่อกระทรวงการคลังเพื่อนำเสนอขออนุมัติคณะรัฐมนตรีกรณีการแลกเปลี่ยนที่ราชพัสดุ ตามนัยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ และคณะกรรมการฯ ได้พิจารณาแล้วมีมติเห็นควรให้มีการแลกเปลี่ยนที่ราชพัสดุกับที่ดินของเอกชนรายนั้นได้ เนื่องจากการแลกเปลี่ยนที่ดินกรณีนี้จะทำให้ที่ราชพัสดุมีทางเข้า-ออก และสภาพที่ราชพัสดุจะมีหน้ากว้างมากขึ้นโดยมีเนื้อที่เท่าเดิม ทางราชการสามารถใช้ประโยชน์ได้เหมาะสมและมากกว่าการใช้ที่ราชพัสดุเดิม กระทรวงการคลังได้พิจารณาแล้วเห็นชอบตามความเห็นของคณะกรรมการดังกล่าวจึงได้นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้มีการแลกเปลี่ยนที่ราชพัสดุโฉนดเลขที่ ๙๒๘ เลขที่ดิน ๒๔ เขตมีนบุรี กรุงเทพมหานคร กับที่ดินของเอกชน ในเนื้อที่ ๒๔ ไร่ ๒ งาน ๔๘ ตารางวา เท่ากัน และต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๓๘ อนุมัติในหลักการให้แลกเปลี่ยนที่ราชพัสดุกับที่ดินของเอกชนตามที่กระทรวงการคลังเสนอ และให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กระทรวงการคลังและกระทรวงศึกษาธิการรับไปพิจารณาว่า ที่ราชพัสดุซึ่งได้มีการรังวัดที่ดินเพื่อ

การแลกเปลี่ยน และมีการออกแบบก่อสร้างอาคารเรียนต่าง ๆ เรียบร้อยแล้ว จะถือว่าเป็นการแสดงให้เห็นปรากฏแก่บุคคลภายนอกกว่าจะใช้ประโยชน์ในที่ดินแปลงดังกล่าวอันมีผลทำให้ที่ราชพัสดุแปลงนี้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) แล้วหรือไม่ และหากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า การแลกเปลี่ยนที่ราชพัสดุกับที่ดินของเอกชนในกรณีนี้ ต้องออกกฎหมายโอนกรรมสิทธิ์ ก็ให้ดำเนินการยกร่างกฎหมายเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาโดยด่วน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ซึ่งได้เคยวินิจฉัยไว้ในเรื่องเสรีจที่ ๒๒๖/๒๕๓๒<sup>๑</sup> ว่า ที่ดินซึ่งเอกชนยกให้แก่ทางราชการเพื่อใช้สร้างสถานที่ราชการนั้น เมื่อปรากฏว่าทางราชการผู้รับการยกให้ยังมีได้เข้าใช้หรือแสดงให้เห็นปรากฏแก่บุคคลภายนอกกว่าจะใช้ประโยชน์ในที่ดินแต่ประการใด จึงยังไม่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓)<sup>๒</sup> แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเมื่อได้พิจารณาความเห็นที่ประชุมใหญ่ฯ แล้วจะเห็นได้ว่า ที่ประชุมใหญ่ฯ ได้วางหลักในการพิจารณาเกี่ยวกับการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะไว้ว่ามีสองกรณี คือ กรณีที่ ๑ เมื่อมีการเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นแล้ว กรณีที่ ๒ เมื่อมีการแสดงให้เห็นปรากฏแก่บุคคลภายนอกกว่าจะใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาแล้ว เห็นด้วยกับหลักเกณฑ์ในกรณีที่หนึ่ง แต่สำหรับหลักเกณฑ์ในกรณีที่สองมีข้อสงสัยว่า จะเป็นเช่นนั้นหรือไม่ เนื่องจากปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวเป็นปัญหาสำคัญที่ควรวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย จึงมีมติขอให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายเพื่อพิจารณาปัญหาดังกล่าวตามนัยข้อ ๑๓ (๒)<sup>๓</sup> ของระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมของกรรมการร่าง

<sup>๑</sup> บันทึก เรื่อง การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุคืนให้แก่ผู้ยกให้ (ข้อ ๒ และข้อ ๓ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ.๒๕๒๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘) ส่งถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีพร้อมกับหนังสือที่ นร ๐๖๐๑/๔๖๒ ลงวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๓๒

<sup>๒</sup> มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำทางหลวง ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์

<sup>๓</sup> ข้อ ๑๓ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาต้องจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย ในกรณีดังต่อไปนี้

กฎหมาย พ.ศ.๒๕๖๒

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณา ปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวโดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมอาชีวศึกษา) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) และ ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) แล้ว มีความเห็นว่า การจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะได้นั้นมีได้ ๒ กรณี คือ (๑) เมื่อมีการเข้าใช้ประโยชน์ใน ที่ดินนั้นแล้ว หรือ (๒) เมื่อมีการแสดงให้เห็นปรากฏแก่บุคคลภายนอกกว่าจะใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น ตามความเห็นเดิมที่ได้เคยวินิจฉัยไว้แล้ว

เมื่อได้พิจารณาความเห็นที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายข้างต้นประกอบกับ ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้แล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) มีความเห็น ว่า เมื่อข้อเท็จจริงในกรณีนี้ปรากฏว่า ทางราชการยังมิได้มีการเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินแปลงนั้นแต่ ไร่อย่างใด เนื่องจากไม่สามารถเข้าใช้ประโยชน์ได้ เพราะที่ดินแปลงดังกล่าวไม่มีทางออกสู่ทาง สาธารณะ สำหรับการดำเนินการรังวัดสอบเขตที่ดินก็เป็นเพียงเพื่อให้ทราบขอบเขตและจำนวน ของที่ดินที่แน่นอน ส่วนการออกแบบก่อสร้างอาคารเรียนต่าง ๆ การจัดตั้งงบประมาณสำหรับการ ก่อสร้างอาคารและการดำเนินการประกวดราคานั้นก็เป็นเพียงการเตรียมการเท่านั้น และยังมีได้มี การส่งมอบที่ดินเพื่อให้เข้าดำเนินการก่อสร้างแต่อย่างใด จากข้อเท็จจริงดังกล่าวจึงยังถือไม่ได้ว่า มีการใช้ประโยชน์ หรือมีการดำเนินการอันทำให้บุคคลภายนอกสามารถเห็นหรือเข้าใจได้โดย สภาว่าจะมีการเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ราชพัสดุแปลงนั้นโดยแน่นอนแล้ว ดังนั้น ที่ราชพัสดุ แปลงนี้จึงมิใช่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ การโอน กรรมสิทธิ์เพื่อแลกเปลี่ยนที่ราชพัสดุดังกล่าวกับที่ดินของเอกชน จึงสามารถดำเนินการตาม หลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ.๒๕๓๗) ออกตามความใน พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ ได้<sup>๔</sup>

(ลงชื่อ) อัคราทร จุฬารัตน

(นายอัคราทร จุฬารัตน)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

(๒) เมื่อกรรมการร่างกฎหมายคณะใดคณะหนึ่งเห็นว่า มีปัญหาสำคัญที่ควรวินิจฉัยโดยที่ ประชุมใหญ่

<sup>๔</sup> มาตรา ๘ การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุเฉพาะที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้ เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ ส่วนการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุอื่น ให้ เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

การตราพระราชบัญญัติตามวรรคหนึ่ง ให้มีแผนที่แสดงเขตที่ราชพัสดุแนบท้ายด้วย

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
เมษายน ๒๕๓๙