

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 และต่อมาราชฎรวงบางส่วน ได้มีการเรียกร้องให้ย้ายสถานที่ก่อสร้าง กรมการbinพาณิชย์จึงตัดที่ดินตามโครงการดังกล่าวบางส่วนออก และได้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืน ในท้องที่ตำบลในเมือง อำเภอเมืองอุบลราชธานี จังหวัดอุบลราชธานี พ.ศ. ๒๕๓๑ ซึ่งที่ดินที่ได้จัดซื้อไปก่อน จำนวน ๓ ราย และอยู่นอกเขตพระราชกฤษฎีกา จะถือว่าเป็นที่ดินที่ได้มาโดยการเวนคืนหรือไม่ กรณีไม่ถือว่าเป็นที่ดินที่ได้มาโดยการเวนคืน และที่ดินที่จัดซื้อดังกล่าวทางราชการไม่ได้ใช้ประโยชน์จะสามารถขายคืนให้แก่เจ้าของที่ดินเดิมหรือทายาท ได้หรือไม่

๒. กรมธนารักษ์เห็นว่า ที่ดินที่ได้จัดซื้อโดยเงินงบประมาณแผ่นดิน เพื่อใช้ประโยชน์ในทางราชการ ขยายสนามbinตามโครงการพัฒนาท่าอากาศยานอุบลราชธานี มีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตั้งแต่จัดซื้อมา แม้ว่าจะยังมิได้เข้าใช้ประโยชน์ในทางราชการก็ตาม 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 กรมการbinพาณิชย์ไม่ประสงค์ใช้ทำสนามbinนานาชาติอีกต่อไป อยู่ระหว่างหาหรือทางราชการ

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๘/๓๓๕ ลงวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๖๐ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

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

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

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) พิจารณาข้อหาหรือประกอบกับข้อเท็จจริงเพิ่มเติมแล้ว เห็นควรกำหนดประเด็นข้อหาหรือเป็น ๓ ประเด็น โดยมีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

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

^๑ในปัจจุบันคือ กรมท่าอากาศยาน ตามพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ พ.ศ. ๒๕๔๘

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

ประเด็นที่สอง ที่ราชพัสดุที่ส่วนราชการจัดซื้อจากเอกชนตามระเบียบ
 ตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๒๑ และทางราชการไม่ได้ใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์
 กรมธนารักษ์จะสามารถขายที่ราชพัสดุดังกล่าวคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท
 ว่า การจำหน่ายที่ราชพัสดุด้วยวิธีการใดนั้นจะต้องพิจารณาในเบื้องต้นก่อนว่า
 านที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ
 สดุดประเภทอื่น เนื่องจากที่ดินราชพัสดุแต่ละประเภทมีวิธีการจำหน่ายที่แตกต่างกัน
 ราชพัสดุนั้นเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ
 ี่จะต้องกระทำโดยการตราเป็นพระราชบัญญัติ แต่หากเป็นที่ราชพัสดุดประเภทอื่น
 ารตามขั้นตอนและวิธีการตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง^๕ ซึ่งการพิจารณาว่า
 ็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ

การตราพระราชบัญญัติตามวรรคหนึ่ง ให้มีแผนที่แสดงเขตที่ราชพัสดุแนบท้ายด้วย

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

ประเด็นที่สาม ที่ดินที่ได้จัดซื้อโดยเงินงบประมาณแผ่นดิน เพื่อใช้ประโยชน์ในทางราชการ แม้ว่าทางราชการจะยังมิได้เข้าใช้ประโยชน์ ที่ดินนั้นมีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตั้งแต่จัดซื้อมา ใช่หรือไม่ เห็นว่า เมื่อได้พิจารณาไว้ในประเด็นที่สองถึงสถานะทางกฎหมายของที่ราชพัสดุแปลงที่ขอหารือแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาในประเด็นนี้อีก



(นายดิศทัต โทตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มิถุนายน ๒๕๖๐

^๖บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง สถานะทางกฎหมายของถนนในที่ดินที่ได้ขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ สก. ๑๘๒ ตำบลอรุณประเทศ อำเภออรุณประเทศ จังหวัดสระแก้ว (เรื่องเสร็จที่ ๙๘/๒๕๕๕) ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๐๓๓๙ ลงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี