

บันทึก

เรื่อง การขายที่ดินและสิ่งปลูกสร้างซึ่งเป็นราชพัสดุ

กระทรวงการคลังได้มีหนังสือด่วนมาก ที่ กค.๐๔๐๓/๒๐๑๓๔ ลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๐๙ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความในปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการขายที่ดินและสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุเป็นกรณีรับด่วน โดยได้หารือมายังเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยตรง และกระทรวงการคลังได้มีหนังสือแจ้งให้ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีทราบด้วยแล้ว ความละเอียดปรากฏตามหนังสือของกระทรวงการคลังและสำเนาหนังสือกระทรวงการคลังถึงปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี และเอกสารประกอบที่ได้ส่งมา

ข้อเท็จจริงมีว่า กระทรวงการคลังมีความประสงค์จะขายเป็นการด่วนซึ่งที่ดินและสิ่งปลูกสร้างบางแห่งในกองมรดกจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และทรัพย์สินของท่านผู้บัญชาการทหารบก ธนะรัชต์ ซึ่งตกเป็นของรัฐตามคำสั่งตามมาตรา ๑๗ แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวนี้รัฐได้มอบหมายให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในนามของรัฐ และให้ดำเนินการตามควรทุกประการในฐานะเป็นเจ้าของทรัพย์สินทั้งกระทรวงการคลังได้รับที่ดินและสิ่งปลูกสร้างนี้ขึ้นทะเบียนราชพัสดุแล้ว กระทรวงการคลังเห็นว่า ขณะนี้กระทรวงการคลังมีอำนาจในการจำหน่าย โอนที่ดินและสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุโดยทั่วไปอยู่แล้ว ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๐๖ มาตรา ๙ โดยถือว่าที่ดินและสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุนั้น กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์อยู่มิได้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน อันจะเข้าข่ายเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแต่อย่างใด กระทรวงการคลังจึงมีอำนาจจัดการผลประโยชน์ เช่นจัดให้ประชาชนเช่าเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยหรือประกอบการค้า และหากมีความจำเป็นต้องขายหรือแลกเปลี่ยนกับที่ดินของเอกชน กระทรวงการคลังก็ได้ขายหรือแลกเปลี่ยนไปตามความเหมาะสมอยู่เสมอ โดยมีได้ออกเป็นพระราชบัญญัติแต่อย่างใด และที่ดินซึ่งตกมาเป็นของรัฐก็มีได้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันแต่อย่างใด จึงมิใช่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กระทรวงการคลังควรมีสิทธิที่จะจำหน่ายโอนได้โดยมิต้องออกเป็นพระราชบัญญัติ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๖) ได้พิจารณาเรื่องนี้พร้อมด้วยผู้แทนกระทรวงการคลัง (นายศักดิ์ รัตนสาคร และนายอุดม ศรีเจริญ) เห็นว่าปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยในที่นี้มีว่า การที่กระทรวงการคลังจะขายที่ดินและสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุจะต้องดำเนินการโดยตราเป็นพระราชบัญญัติหรือไม่อย่างไร ประเด็นที่จะต้องพิจารณาในเบื้องต้นจึงมี

อยู่ว่า ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว เป็นทรัพย์สินชนิดที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า ทรัพย์สินที่จะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น ย่อมมีลักษณะดังที่ปรากฏอยู่ในมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่า “สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์”

ตามบทบัญญัติดังกล่าว จึงเห็นได้ว่าสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ก็คือ (ก) ต้องเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน และ (ข) ต้องใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ฉะนั้น การที่ทรัพย์สินใดจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้นั้น ทรัพย์สินนั้นจะต้องประกอบด้วยลักษณะทั้งสองประการดังที่กล่าวไว้ใน (ก) และ (ข) ถ้าไม่ครบถ้วนทั้งสองประการแล้ว ทรัพย์สินนั้นก็หาเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่ ตามข้อเท็จจริงปรากฏว่าทรัพย์สินที่เป็นปัญหานี้ตกเป็นของรัฐแล้วตามคำสั่งตามมาตรา ๑๗ แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร และรัฐได้มอบหมายให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ ซึ่งกระทรวงการคลังก็ได้รับมาขึ้นทะเบียนราชพัสดุไว้แล้ว ทั้งตามคำสั่งตามมาตรา ๑๗ นั้น ใน ๒. ก็ได้ระบุไว้ว่า “ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน บรรดาที่ตกเป็นของรัฐดังกล่าวใน ๑. ในนามของรัฐ และให้ดำเนินการตามควรทุกประการ ในฐานะที่เป็นเจ้าของทรัพย์สินนั้นๆ” จึงเห็นได้ว่าที่ดินและสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุดังกล่าว มิได้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันแต่อย่างใด จึงคงเป็นเพียงทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาเท่านั้น ซึ่งกระทรวงการคลังย่อมมีสิทธิจำหน่ายได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๓๖^๑

ปัญหาที่จะต้องพิจารณาต่อไปก็คือว่า เมื่อทรัพย์สินดังกล่าวไม่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว ยังจะต้องตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งประมวลกฎหมายที่ดินหรือไม่ เพราะมาตรา ๘^๒ ของประมวลกฎหมายนี้ กำหนดให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาบรรดาที่ดินทั้งหลาย

^๑ มาตรา ๑๓๓๖ ภายในบังคับแห่งกฎหมาย เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิใช้สอยและจำหน่ายทรัพย์สินของตนและได้ซึ่งดอกผลแห่งทรัพย์สินนั้น กับทั้งมีสิทธิติดตามและเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ และมีสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้ามาเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้นโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

^๒ มาตรา ๘ บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามควรแก่กรณี อำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้ รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ก็ได้

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันนั้น หากภายหลังปรากฏ

อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า แม้อธิบดีจะมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินด้วยก็ตาม แต่ที่ให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาในเมื่อเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้นก็ต่อเมื่อไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ด้วยเหตุนี้ประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา ๘ นี้จึงกำหนดข้อยกเว้นไว้ว่า “ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น” ซึ่งมีความหมายว่า ถ้ามีกฎหมายอื่นบังคับแก่การดูแลรักษาที่ดินอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินในกรณีใดแล้ว การก็ต้องเป็นไปตามกฎหมายอื่นนั้น อำนาจหน้าที่ที่จะดูแลรักษาของอธิบดีก็หาไม่มี และกฎหมายอื่นที่ใช้บังคับแก่ทรัพย์สินของแผ่นดิน (คือที่ดินและสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุ) ในกรณีที่กระทรวงการคลังถือกรรมสิทธิ์อยู่นี้ ก็คือคำสั่งของนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๗ แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น ดังนั้นการโอนทรัพย์สินดังกล่าวต่อไปยังเอกชนจึงมีจำต้องกระทำโดยพระราชบัญญัติตามความในวรรคสามแห่งบทบัญญัติมาตรา ๘ ประมวลกฎหมายที่ดิน

คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า เมื่อที่ดินและสิ่งปลูกสร้างอันเป็นปัญหานี้เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินชนิดที่ไม่ใช่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน เจ้าของกรรมสิทธิ์คือกระทรวงการคลังก็อาจจำหน่ายได้โดยไม่ต้องดำเนินการตามมาตรา ๑๓๐๕^๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือวรรคสามของมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

(ลงชื่อ) หยุต แสงอุทัย

(นายหยุต แสงอุทัย)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๐๙

ว่าราษฎรมิได้ใช้ประโยชน์ต่อไปแล้วก็ดี หรือรัฐหาที่ดินอื่นให้ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันแทนก็ดี ให้ถอนสภาพที่ดินนั้นได้ การถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกาพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินที่จะถอนสภาพนั้นด้วย

บรรดาที่ดินดังกล่าวในวรรคแรกนั้น เมื่อมีเหตุผลอันสมควร รัฐมนตรีมีอำนาจที่จะจัดขึ้นทะเบียนเป็นของทบวงการเมืองได้ ในกรณีเช่นว่านี้ ที่ดินนั้นอาจโอนต่อไปยังเอกชนได้ แต่ต้องกระทำโดยพระราชบัญญัติ

^๓ มาตรา ๑๓๐๕ ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นจะโอนแก่กันมิได้เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา