

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการใช้ที่ราชพัสดุ¹

ประไพ หวานนอก²

จากการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการใช้ที่ราชพัสดุ ซึ่งเป็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการได้มาซึ่งที่ราชพัสดุ การกำหนดมาตรฐานการใช้ที่ราชพัสดุและเงื่อนไขการใช้ที่ราชพัสดุ ผู้มีสิทธิใช้ที่ราชพัสดุและการขอใช้ที่ราชพัสดุ รวมถึงการรื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างซึ่งเป็นที่ราชพัสดุ ทำให้ทราบว่าปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการใช้ที่ราชพัสดุ มีปัญหาในการบังคับใช้หลายประการ ซึ่งสรุปได้ดังต่อไปนี้

ปัญหาประการแรก ปัญหาการได้มาซึ่งที่ราชพัสดุ ในปัจจุบันมีบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้คำจำกัดความของคำว่าที่ราชพัสดุไว้ว่าหมายถึงที่ดินประเภทใดบ้าง แต่เนื่องจากมือสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาโดยทางอื่น และตกเป็นของแผ่นดินซึ่งมีสถานะเป็นที่ราชพัสดุ แต่คำจำกัดความตามบทบัญญัติของกฎหมายไม่ครอบคลุมถึงการได้มาดังกล่าว ทำให้การนำที่ราชพัสดุนั้นไปบริหารจัดการหรือใช้ประโยชน์ในทางราชการเกิดปัญหาเนื่องจากการได้มาโดยทางอื่น ซึ่งเมื่อพิจารณาตามแนวคิดเกี่ยวกับการถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินทั้งของประเทศไทยและของต่างประเทศ และจากการศึกษาแนวทางการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์โดยการเวนคืนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 เป็นการที่รัฐดำเนินการให้ได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อจัดทำบริการสาธารณะหรือเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการกำหนดคำนิยามซึ่งเป็นที่มาของที่ราชพัสดุเพิ่มเติมเพื่อให้สามารถนำที่ราชพัสดุดังกล่าวไปบริหารจัดการหรือนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมได้

ปัญหาประการที่สอง ปัญหาการกำหนดมาตรฐานการใช้ที่ราชพัสดุและเงื่อนไขการใช้ที่ราชพัสดุ จากการศึกษาพบว่าการอนุญาตให้ใช้ที่ราชพัสดุและการที่ผู้ใช้ที่ราชพัสดุจะดำเนินการปลูกสร้างอาคารในที่ราชพัสดุ เป็นการดำเนินการขององค์กรของรัฐซึ่งใช้อำนาจเหนือปัจเจกชนตามทฤษฎีอำนาจมหาชน ซึ่งรัฐสามารถที่จะดำเนินการได้โดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบหรือรับฟังความคิดเห็นของประชาชน แต่เมื่อเปรียบเทียบกับหลักการวางผังเมืองตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 การกำหนดผังเมืองจะต้องมีความสอดคล้องกับผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ ซึ่งกำหนดให้การวางและจัดทำผังนโยบายการใช้ประโยชน์พื้นที่และผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น การปรึกษาหารือและการมีส่วนร่วมของ

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการศึกษาอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการใช้ที่ราชพัสดุ โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษาคือ รองศาสตราจารย์ ประเทือง ธนียผล และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์จุฑาพร วงศ์ทอง และ รองศาสตราจารย์พิมพ์ใจ รื่นรัง

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต รุ่นที่ 8 มหาวิทยาลัยรามคำแหง สาขาวิทยบริการเฉลิมพระเกียรติ จังหวัดขอนแก่น

ประชาชน โดยให้คำนึงถึงผู้ที่จะได้รับผลกระทบในฝั่งแต่ละประเภท และต้องมีการประชาสัมพันธ์ให้ทราบด้วยวิธีการที่หลากหลายและทั่วถึง โดยมีข้อมูลเพียงพอต่อการที่ประชาชนจะเข้าใจถึงผลกระทบต่อประชาชน ชุมชน สิ่งแวดล้อม ความหลากหลายทางชีวภาพ และแนวทางการเยียวยาความเดือดร้อน หรือความเสียหายแก่ประชาชนหรือชุมชนด้วย และตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้กำหนดให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนที่ดำเนินโครงการหรือกิจการที่อาจมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ คุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดของประชาชนหรือชุมชนหรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง ต้องดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนหรือชุมชน และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย ประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการหรืออนุญาตตามกฎหมาย โดยได้กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนที่ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้วย

ปัญหาประการที่สาม ปัญหาผู้มีสิทธิใช้ที่ราชพัสดุและการขอใช้ที่ราชพัสดุ ตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2562 ไม่ได้มีบทบัญญัติที่ให้คำนิยามเกี่ยวกับผู้มีสิทธิใช้ที่ราชพัสดุ มีเพียงการกำหนดให้นำที่ราชพัสดุไปใช้เพื่อประโยชน์ในทางราชการในการปฏิบัติตามหน้าที่และอำนาจของส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และได้มีการกำหนดคำนิยามของส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในมาตรา 4 ประกอบกับกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2545 ข้อ 2 ได้ให้คำจำกัดความคำว่า ผู้ขอใช้ที่ราชพัสดุ และคำว่าผู้ใช้ที่ราชพัสดุ ซึ่งยังไม่มี ความชัดเจนว่าหน่วยงานของรัฐตามคำจำกัดความนั้นเป็นผู้มีสิทธิใช้ที่ราชพัสดุทุกหน่วยงานหรือไม่ ซึ่งจากการศึกษาความเป็นมาของที่ราชพัสดุพบว่าที่ราชพัสดุในประเทศไทยนั้นเป็นทรัพย์สินที่มีไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในทางราชการมาตั้งแต่สมัยโบราณและมีความสอดคล้องกับแนวคิดเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินตามกฎหมายของต่างประเทศที่มีแนวคิดว่ารัฐเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินเพื่อสาธารณะหรือนำไปบริหารจัดการให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม ประกอบกับตามทฤษฎีอำนาจอำนาจหน้าที่ให้รัฐและองค์กรของรัฐเป็นผู้ถืออำนาจอธิปไตยเหนือปัจเจกชน ซึ่งรัฐหรือหน่วยงานของรัฐย่อมมีสิทธิในการใช้ที่ราชพัสดุได้มากกว่าเอกชน นอกจากนี้ ยังไม่มีการกำหนดรายชื่อหน่วยงานไว้ให้ชัดเจน ทำให้การที่จะพิจารณาอนุญาตให้ใช้ที่ราชพัสดุของบางหน่วยงานเป็น การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาว่าหน่วยงานนั้นๆ เป็นองค์กรอื่นของรัฐหรือไม่ อีกทั้ง หน่วยงานย่อยไม่สามารถขอใช้ที่ราชพัสดุได้โดยตรง จะต้องขอใช้ที่ราชพัสดุในนาม กระทรวง ทบวง กรม เท่านั้น ซึ่งจากการศึกษาพบว่าผู้ครอบครองย่อมมีอิสระในการครอบครองทรัพย์สินแยกจากผู้ถือกรรมสิทธิ์ โดยผู้ครอบครองสามารถใช้ทรัพย์สินให้เกิดประโยชน์ได้เท่าที่ไม่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ ประกอบกับแนวคิดพื้นฐานการครอบครองและการถือกรรมสิทธิ์นั้น บุคคล 2 คนไม่อาจครอบครองทรัพย์สินใดทรัพย์สินหนึ่งพร้อมกันได้

ผู้ครอบครองจะมีเพียงผู้เดียวคือผู้ที่มีอำนาจในการควบคุมทรัพย์สินนั้น ดังนั้น ผู้มีสิทธิใช้ที่ราชพัสดุและการขอใช้ที่ราชพัสดุตามกฎหมายในปัจจุบันจึงไม่สอดคล้องกับทฤษฎีการครอบครองและแนวคิดพื้นฐานเกี่ยวกับการครอบครอง เนื่องจากหน่วยงานผู้ครอบครอง คูแล ใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุที่แท้จริงไม่มีอำนาจในการบริหารจัดการทรัพย์สินที่ตนได้ครอบครอง คูแล และใช้ประโยชน์ได้

ปัญหาประการที่สี่ ปัญหาการรื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างซึ่งเป็นที่ราชพัสดุ จากการศึกษาพบว่าในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายกำหนดให้รื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างกรณีที่เป็นอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างที่สร้างใหม่และยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ในทางราชการ รวมทั้งไม่มีบทบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการใช้งบประมาณในการรื้อถอนอาคารในกรณีดังกล่าว เนื่องจากต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก ซึ่งจากการศึกษาทฤษฎีเกี่ยวกับการพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม พบว่า การที่จะพิจารณาว่าการรื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างออกไปจากที่ราชพัสดุจะสามารถทำให้สภาพสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปกลับคืนสู่สภาพเดิมได้หรือไม่ จำเป็นต้องมีการวิเคราะห์ถึงแนวทางการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติก่อนการพิจารณาการรื้อถอน เพื่อนำมาวิเคราะห์ว่ามีความคุ้มค่าต่อการสูญเสียงบประมาณที่ต้องใช้ในการรื้อถอนหรือไม่ ซึ่งนอกจากการรื้อถอนอาคารสิ่งปลูกสร้างบนที่ดินราชพัสดุมีเหตุผลเพื่อเป็นการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติแล้ว การรื้อถอนอาคารสิ่งปลูกสร้างบนที่ราชพัสดุนั้นยังต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะตามกฎหมายประโยชน์สาธารณะซึ่งการดำเนินการใด ๆ ของรัฐจะต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของคนทุกคนมิใช่ประโยชน์ของเอกชนคนใดคนหนึ่ง ซึ่งมีความสอดคล้องกับหลักการเวนคืนที่ดินตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 ที่มีเหตุผลในการเวนคืนที่ดินเพื่อให้รัฐนำอสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาจากการเวนคืนไปใช้ในการสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจรื้อถอนโรงเรียน สิ่งปลูกสร้างหรืออสังหาริมทรัพย์อื่นที่เวนคืนและนำไปใช้ประโยชน์ได้ตามที่เห็นสมควร ซึ่งการรื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างบนที่ราชพัสดุนั้นยังไม่มีกฎหมายที่กำหนดให้สามารถดำเนินการรื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างที่มีเหตุผลเพื่อประโยชน์สาธารณะแต่อย่างใด

จากการศึกษาค้นคว้าปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการใช้ที่ราชพัสดุ ผู้ศึกษาพบว่ามีข้อเสนอแนะดังนี้

1. ปัญหาการได้มาซึ่งที่ราชพัสดุ ควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2562 มาตรา 6 โดยเพิ่มอสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาตามคำพิพากษาของศาลและอสังหาริมทรัพย์ที่มีผู้ยกให้เป็นที่ราชพัสดุในกรณีที่เป็นการยกให้โดยมีเงื่อนไข เมื่อทางราชการได้ใช้ประโยชน์ตามเงื่อนไขเป็นระยะเวลาเกิน 5 ปี และผู้ยกให้ไม่ได้ขอคืนที่ราชพัสดุภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้หน้าที่ราชพัสดุนั้นไปบริหารจัดการได้ตามความเหมาะสมและเกิดประโยชน์สูงสุด

2. ปัญหาการกำหนดมาตรฐานการใช้ที่ราชพัสดุและเงื่อนไขการใช้ที่ราชพัสดุ ควรปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2562 โดยเพิ่มเติมบทบัญญัติในหมวด 4 การใช้ การเรียกคืน และการจัดหาประโยชน์ที่ราชพัสดุ โดยกำหนดให้การขอใช้ที่ราชพัสดุต้องเป็นไปตามมาตรฐานการใช้ที่กำหนดเท่านั้น เพื่อให้การใช้ที่ราชพัสดุมีมาตรฐานเดียวกันทุกหน่วยงานและเพื่อให้เกิดความคุ้มค่าและลดปัญหาการใช้ที่ราชพัสดุเกินความจำเป็น และควรกำหนดเงื่อนไขการใช้ที่ราชพัสดุในกรณีการขอใช้ที่ราชพัสดุที่มีลักษณะหรือขนาดของโครงการที่อาจส่งผลกระทบต่อสภาพสังคม สภาพภูมิประเทศ และสภาพสิ่งแวดล้อม ต้องเป็นไปตามหรือมีความสอดคล้องกับการผังเมืองตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 รวมทั้งในกรณีที่เป็นการใช้ที่ดินราชพัสดุที่มีเนื้อที่จำนวนมากหรือการนำไปใช้เพื่อก่อสร้างโครงการขนาดใหญ่โดยได้รับสนับสนุนงบประมาณในการก่อสร้างจำนวนมาก ควรมีการกำหนดให้ต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (EIA) ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

3. ปัญหาผู้มีสิทธิใช้ที่ราชพัสดุและการขอใช้ที่ราชพัสดุ ควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2562 มาตรา 4 โดยกำหนดค่านิยามเกี่ยวกับผู้มีสิทธิใช้ที่ราชพัสดุให้มีความชัดเจนว่าหน่วยงานของรัฐหน่วยงานใดเป็นผู้มีสิทธิใช้ที่ราชพัสดุ หน่วยงานใดเป็นผู้มีสิทธิใช้โดยการเช่า เพื่อให้มีความชัดเจนในการอนุญาตให้ใช้ที่ราชพัสดุและลดปัญหาการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในการพิจารณา และควรเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2562 มาตรา 20 วรรคแรก “ให้ส่วนราชการหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งใช้ที่ราชพัสดุ หรือหน่วยงานผู้ครอบครอง ดูแล ใช้ประโยชน์ในพื้นที่ มีหน้าที่ใช้ที่ราชพัสดุให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และความตกลงที่ทำไว้กับกรมธนารักษ์...” เพื่อให้สามารถบริหารจัดการที่ราชพัสดุได้อย่างรวดเร็วและมีความคล่องตัว รวมทั้งเพื่อป้องกันความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นแก่ชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของทางราชการ

4. ปัญหาการรื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างซึ่งเป็นที่ราชพัสดุ กรณีที่ผู้ขอใช้ที่ราชพัสดุได้ใช้เงินงบประมาณก่อสร้างอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างลงบนที่ราชพัสดุไปแล้ว แต่ยังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์หรือยังก่อสร้างไม่แล้วเสร็จสมบูรณ์ และมีความเสี่ยงที่จะส่งผลกระทบต่อสภาพสังคม สิ่งแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติ เห็นควรให้มีบทบัญญัติเพิ่มเติมในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2562 กำหนดให้ผู้ที่ใช้ที่ราชพัสดุจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (EIA) ตามประกาศกระทรวงทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภทและขนาดของโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติและแนวทางการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาต่อไป ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงขนาดของโครงการ จำนวนเนื้อที่ที่ขอใช้ การได้รับอนุมัติงบประมาณ และสภาพทำเลที่ตั้ง เพื่อเป็นแนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าว

สิ่งแวดล้อมซึ่งเกิดจากการใช้ที่ราชพัสดุ และเพื่อให้เกิดความคุ้มค่าทั้งในด้านการใช้งบประมาณในการดำเนินการและการใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุต่อไป

เอกสารอ้างอิง

- ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 19. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2555.
- มานิต จุ่มปา. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์สิน. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551.
- วรชัย แสนสีระ. การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์. จุลนิติ ก.ค. - ศ.ค. 54. [Online]. Available URL: <https://www.senate.go.th/assets/portals/>. 2563 (กรกฎาคม, 21).
- แสวง บุญเฉลิมวิภาส. ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร: บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2547.