

ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ

ความเป็นมาของที่ราชพัสดุ

ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราช ที่ดินในราชอาณาจักรไทยทั้งหมดเป็นสิทธิเด็ดขาดของพระเจ้าแผ่นดิน พระองค์อาจจะยกให้แก่ผู้ใดก็ได้ เช่น ให้ข้าราชการเป็นบำเหน็จความดีความชอบ ให้ราษฎรเช่าทำกิน แต่ทรงไว้ซึ่งสิทธิที่จะเรียกคืน (เวนคืน) เมื่อใดก็ได้โดยไม่ต้องจ่ายค่าชดเชยแต่อย่างใด ต่อมาได้ยินยอมให้ราษฎรมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน จึงได้มีการแบ่งแยกประเภทที่ดินของรัฐขึ้นว่า ประเภทใดเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินและประเภทใดเป็นที่ซึ่งราษฎรมีสิทธิในที่ดินได้ ความจำเป็นในการจัดการที่ดินของรัฐ และในส่วนที่ใช้ในกิจการของรัฐบาลก็ได้มีพระราชบัญญัติกรมราชพัสดุ ร.ศ. ๑๐๙ (ประมาณ พ.ศ. ๒๔๓๓) ขึ้นเป็นแบบแผนสำหรับราชการกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ โดยมีอธิบดีกรมราชพัสดุอยู่ในบังคับเสนาบดีพระคลังมหาสมบัติมีหน้าที่รับผิดชอบราชการในกรมราชพัสดุ ทำหน้าที่ดูแลรักษาทรัพย์สินที่มีหรือสงวนไว้ใช้ในราชการซื้อสิ่งของต่างๆ ไว้ใช้ในราชการ หรือให้ขายสิ่งของให้กรมต่างๆ โดยกรมนั้นๆ จะตกลงกับกระทรวงพระคลังมหาสมบัติจะเบิกเป็นเงินหรือเป็นของหรือทำหน้าที่ขายทรัพย์สินที่เลิกใช้ราชการแล้ว

พระราชบัญญัติกรมราชพัสดุ ร.ศ. ๑๐๙ มิได้บัญญัติโดยชัดแจ้งว่า ที่ดินที่ดินหลวงประเภทใดบ้างที่อยู่ในอำนาจการจัดการของกรมราชพัสดุ ส่วนราชการต่างๆ จึงยังคงถือครองที่ดินและอาคาร รวมทั้งดำเนินการจัดหาประโยชน์ที่ดินดังกล่าวอยู่ต่อไปโดยมิได้ส่งมอบให้กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ จนถึง ร.ศ. ๑๔๐ ตรงกับ พ.ศ. ๒๔๖๔ รองเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติเห็นว่า สมควรที่จะรวบรวมที่ราชพัสดุไว้ที่กระทรวงพระคลังมหาสมบัติเพียงแห่งเดียว จึงได้มีหนังสือที่ ๒๐๕/๒๓๔๐๐ ลงวันที่ ๑๔ มีนาคม พุทธศักราช ๒๔๖๔ กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ ๖) ขอพระราชทานราชนุญาตจัดการกับเจ้ากระทรวงต่างๆ ให้รวบรวมบรรดาที่ดินของหลวงอันยังกระจัดกระจายอยู่ทั่วทุกกระทรวงนั้นมาขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุไว้ทางกระทรวงพระคลังมหาสมบัติเสียทางเดียว เมื่อกระทรวงและกรมต่างๆ ต้องการที่หลวงเพื่อประโยชน์ราชการแผนกใดอย่างไรก็ยื่นไปเพื่อประโยชน์ราชการนั้นได้ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงมีพระบรมราชโองการที่ ๖๕/๕๐๗ วันที่ ๒๕ มีนาคม พุทธศักราช ๒๔๖๔ เห็นชอบให้กระทรวงพระคลังมหาสมบัติจัดการกับกระทรวงต่างๆ เพื่อรวบรวมบรรดาที่ดินของหลวงในกระทรวงต่างๆ มาขึ้นทะเบียนไว้ทางกระทรวงพระคลังมหาสมบัติเสียทางเดียว เพื่อปกครองเป็นหลักฐานสืบไป ซึ่งพระบรมราชโองการที่ ๖๕/๕๐๗ ดังกล่าวมีสภาพบังคับเป็นกฎหมายที่กระทรวงและกรมต่างๆ ต้องปฏิบัติตาม

แม้ว่าจะได้มีพระบรมราชโองการดังกล่าวแล้วก็ตาม ในทางปฏิบัติก็ยังคงมีปัญหาอยู่ เพราะความหมายของคำว่า “ที่ดินราชพัสดุ” หรือ “ที่ราชพัสดุ” ยังไม่เป็นที่เข้าใจตรงกัน แม้กระทรวงการคลังจะได้ออกระเบียบและปรับปรุงระเบียบเกี่ยวกับที่ดิน สิ่งปลูกสร้างราชพัสดุ เรื่อยมาตั้งแต่ ปี พ.ศ. ๒๔๖๕ – ๒๔๘๕ ปัญหาการโต้แย้งกับส่วนราชการอื่นก็ยังมีอยู่ ประกอบกับ หลังจากที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ มีการออกกฎหมายต่างๆ มาบังคับใช้อีกมาก เป็นต้นว่า พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการหวงห้ามที่ดิน พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดิน ทำให้เกิดความไม่ชัดเจนในการปฏิบัติจึงก่อให้เกิดปัญหาในการบริหารจัดการเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ

ดังนั้น ในปี พ.ศ. ๒๕๑๘ กระทรวงการคลังได้ขอออกกฎหมาย ๒ ฉบับ เพื่อแก้ปัญหาในการบริหารจัดการที่ราชพัสดุ คือ พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยให้เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ว่า เนื่องในปัจจุบันนี้ไม่มีกฎหมายว่าด้วยการปกครองดูแลรักษาที่ราชพัสดุให้เป็นไป โดยมีระเบียบและหลักเกณฑ์ที่แน่นอน ทำให้เกิดปัญหายุ่งยากในทางปฏิบัติหลายประการ สมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบที่ราชพัสดุขึ้น โดยเฉพาะ โดยให้กระทรวงการคลังมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการนี้เพื่อการประหยัดและขจัดปัญหา งานซ้ำซ้อนกัน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๖ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยให้เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ว่า โดยที่ได้มีกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุโดยให้กระทรวงการคลังมีอำนาจหน้าที่ในการปกครอง ดูแลและบำรุงรักษา รวมทั้งจัดหาประโยชน์และทำนิติกรรมเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ สมควรแก้ไขอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการคลังตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๖ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๑๕ ให้สอดคล้องกัน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้นเพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการคลังในกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ให้ชัดเจน ซึ่งพระราชบัญญัติทั้ง ๒ ฉบับได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๙๒ ตอนที่ ๕๔ ฉบับพิเศษ พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ จึงมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๖ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นต้นมา

ความหมายของคำว่า “ที่ราชพัสดุ”

▶ ตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๔ บัญญัติไว้ว่า

มาตรา ๔ “ที่ราชพัสดุ” หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่าและที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามประมวลกฎหมายที่ดิน

(๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

▶ **ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๗** บัญญัติไว้ว่า “ท่านห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดินไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่” จะเห็นได้ว่าทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น จะมีทั้งประเภทที่เป็นทรัพย์สินธรรมดาและประเภทที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังนั้น ที่ราชพัสดุจึงแยกออกได้เป็น ๒ ประเภท คือ

๑) อสังหาริมทรัพย์ที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา ซึ่งมีได้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน...เช่น

๑.๑) ที่ราชพัสดุที่ได้มาโดยการยึดมาจากการค้างชำระภาษีหรือตกมาเป็นของแผ่นดินตามมาตรา ๑๗ แห่งธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๑๕ แล้วมิได้ใช้เป็นสำนักงานราชการบ้านเมืองแต่นำไปจัดหาประโยชน์

๑.๒) ที่ราชพัสดุที่รัฐได้เข้าถือครองเช่นบุคคลทั่วไปเช่น ที่ราชพัสดุที่ใช้เป็นบ้านพักข้าราชการ ซึ่งมีได้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ดังเช่นเป็นที่ตั้งสำนักงานราชการบ้านเมืองจึงไม่เป็นสาธารณสมบัติ ของแผ่นดินตามนัยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔)

๒) อสังหาริมทรัพย์ที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น สำนักงานราชการบ้านเมือง ป้อม โรงทหาร กำแพงเมือง-คูเมือง ที่ดินซึ่งมีพระบรมราชโองการหรือประกาศสงวนหวงห้ามสมัยสมบูรณาญาสิทธิราช หรือมีกฎหมายหรือประกาศตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนหวงห้ามไว้ในราชการของกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ หรือที่ดินที่ได้ขึ้นทะเบียนเป็นของทบวงการเมือง (กระทรวง ทบวง กรม) โดยอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายที่ดิน

▶ คำว่า “อสังหาริมทรัพย์” ทรัพย์สินใดบ้างที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ จะพิจารณาได้จาก**ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๙** ที่บัญญัติไว้ว่า “ อสังหาริมทรัพย์ หมายความว่า ที่ดินและทรัพย์สินอันติดอยู่กับที่ดินมีลักษณะเป็นการถาวร หรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้นและหมายความรวมถึงทรัพย์สินอันเกี่ยวกับที่ดินหรือทรัพย์สินอันติดอยู่กับที่ดินหรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้นด้วย ”

ดังนั้น ที่ราชพัสดุจึงหมายความรวมถึงทรัพย์สินที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ทุกลักษณะตามมาตรา ๑๓๙ ดังกล่าว

การได้มาซึ่งที่ราชพัสดุ

๑) **โดยการซื้อ** เมื่อพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ใช้บังคับ ส่วนราชการต่างๆที่จัดซื้อมาต้องดำเนินการจดทะเบียนในหนังสือแสดงสิทธิที่ดินเป็นชื่อกระทรวงการคลังตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ส่วนที่ซื้อก่อนพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ และได้จดทะเบียนในนามตนเอง ส่วนราชการนั้นก็ต้องโอนเปลี่ยนชื่อมาเป็นกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘

๒) **โดยการแลกเปลี่ยน** เป็นการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุเพื่อแลกเปลี่ยนกับที่ดินของบุคคลอื่น เช่น วัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคล ราษฎร เป็นต้น การดำเนินการในเรื่องนี้ต้องดำเนินการตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ส่วนการดำเนินการก่อนพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ใช้บังคับก็ต้องดำเนินการตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และประมวลกฎหมายที่ดิน

๓) **โดยการรับบริจาคหรือมีผู้ยกให้** เมื่อมีการบริจาคหรือยกที่ดินให้แก่ทางราชการ เช่น ให้ที่ดินเพื่อใช้เป็นสถานที่สร้างโรงพยาบาล สถานีตำรวจ ซึ่งเป็นการยกที่ดินให้แก่ส่วนราชการที่เป็นกระทรวง ทบวง กรม ก็จะมีผลให้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์นั้นตกเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่เป็นที่ราชพัสดุ ซึ่งจะต้องให้กระทรวงการคลังเข้าถือกรรมสิทธิ์ตามนัยมาตรา ๔ และมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ และในส่วนที่ได้รับมาก่อนพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ใช้บังคับก็ต้องโอนให้กระทรวงการคลังตามนัยมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘

๔) **โดยผลของสัญญา** เช่น ในการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุจะมีการจัดให้เช่าประเภท “การให้เช่าที่ดินเพื่อปลูกสร้างอาคารโดยยกกรรมสิทธิ์อาคารที่ปลูกสร้างให้แก่กระทรวงการคลัง”

๕) **โดยการหวงห้าม หรือดำเนินการให้ได้มาซึ่งที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ในราชการ**
➡ หวงห้าม ก่อนมีพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ โดยมีประกาศพระบรมราชโองการ ประกาศสมุหเทศาภิบาล ประกาศผู้ว่าราชการจังหวัด ประกาศนายอำเภอ หวงห้ามที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ในราชการ

➡ หวงห้ามภายหลังจากมี พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ โดยมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินไว้ใช้ประโยชน์ในราชการ

➡ เมื่อประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ในปี ๒๔๙๗ มีผลเป็นการยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

พุทธศักราช ๒๔๗๘ การดำเนินการให้ได้มาซึ่งที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ในราชการต้อง อาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๘ ทวิ ขึ้นทะเบียนเพื่อเป็นของทบวงการเมืองหรือให้ทบวงการเมืองใช้ประโยชน์ในราชการโดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อส่วนราชการหรือทบวงการเมืองได้เข้าใช้ประโยชน์แล้วที่ดินที่หวงห้ามนั้นก็ตกเป็นที่ราชพัสดุ

๖) **โดยการเวนคืน** เป็นการดำเนินการโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เช่น ที่ตั้งสนามบินสุวรรณภูมิ ได้มาโดยการเวนคืนเพื่อสร้างสนามบินพาณิชย์ ที่ตั้งมหาวิทยาลัยรามคำแหงได้มาโดยการเวนคืนเพื่อใช้ในราชการกระทรวงพาณิชย์ ต่อมาเมื่อเลิกใช้แล้ว จึงใช้เป็นที่ตั้งมหาวิทยาลัยรามคำแหง เป็นต้น

๗) **โดยการริบทรัพย์สิน** เป็นการได้มาโดยบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้ริบทรัพย์สินนั้นมาเป็นของแผ่นดิน เช่น ประมวลรัษฎากร พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นต้น

ส่วนมาตรฐานระบบงานที่ราชพัสดุ
สำนักพัฒนาธุรกิจและศักยภาพที่ราชพัสดุ