

ปัญหาทางกฎหมายในการใช้ประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุ  
เพื่อการพาณิชย์ของภาคเอกชน

วทีนา จันทน์พรมมา

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตร์มหาบัณฑิต  
สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์  
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2565

**LEGAL PROBLEMS ON THE UTILIZATION OF ROYAL  
PROPERTY FOR COMMERCIAL PURPOSES  
BY THE PRIVATE SECTOR**

**WATINA JUNPROMMA**

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Laws  
Department of Law  
Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University**

**2022**



## ใบรับรองวิทยานิพนธ์

คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

หัวข้อวิทยานิพนธ์ ปัญหาทางกฎหมายในการใช้ประโยชน์ที่ดินราชพัสดุเพื่อการพาณิชย์ของภาคเอกชน


เสนอโดย นางสาววทีนา จันทร์พรมมา

สาขาวิชา นิติศาสตร์

หมวดวิชา กฎหมายเอกชนและกฎหมายธุรกิจ

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล

ได้พิจารณาเห็นชอบโดยคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์แล้ว

.....ประธานกรรมการ

(รองศาสตราจารย์ภานิณี กิจพ่อคำ)

.....กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

(ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล)

.....กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม

(รองศาสตราจารย์ ดร.อภิญา เตื่อนฉวี)

คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์ รับรองแล้ว

..... คณบดีคณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สมชาย รัตนชื่อสกุล)

วันที่ ๒๓ เดือน กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๖๕

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหาทางกฎหมายในการใช้ประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุ เพื่อการพาณิชย์ของภาคเอกชน
ผู้เขียน	วทีนา จันทร์พรมมา
อาจารย์ที่ปรึกษา	ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล
อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม	รองศาสตราจารย์ ดร.อภิญา เลื่อนฉวี
สาขา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2564

### บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงปัญหาเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุเพื่อการพาณิชย์ของภาคเอกชน และผู้ใช้ประโยชน์อยู่บนที่ราชพัสดุ โดยใช้สิทธิการเช่าตามสัญญาได้ใช้ประโยชน์บนที่ดินนั้นตามความเหมาะสม โดยพิจารณาจากแง่มุมของปัญหาที่เกิดขึ้นกับผู้ประกอบการธุรกิจภาคเอกชน และปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องเป็นหลัก ประกอบกับแนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำไปวิเคราะห์ให้เห็นถึงความสำคัญและสภาพปัญหา พร้อมทั้งศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ และนำไปสู่ข้อเสนอแนะและแนวทางแก้ไขที่เหมาะสม เพื่อแก้ไขปรับปรุงเพิ่มเติมบทบัญญัติและมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับปัญหาที่เกิดขึ้นกับผู้ประกอบการภาคธุรกิจ หรือแนวทางแก้ไขปัญห่อื่นๆ ที่เกิดขึ้น เพื่อให้ประชาชนที่อาศัย หรือผู้ประกอบการบนพื้นที่นั้นๆ ได้ใช้ประโยชน์จากที่ดินทรัพยากรธรรมชาติอย่างถูกต้อง เพื่อให้ประเทศไทยมีการจัดการพื้นที่อย่างยั่งยืนมีการอนุรักษ์ดิน น้ำและทรัพยากรธรรมชาติอื่นๆ ควบคู่ไปกับการใช้ประโยชน์บนที่ดินอย่างถูกต้องเหมาะสม เพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมสิ่งแวดล้อม

จากกรณีศึกษาพบว่า การเช่าที่ราชพัสดุระหว่างรัฐ(ผู้ให้เช่า)กับเอกชน(ผู้เช่า)นั้นประสบปัญหาหลายประการ เช่นระยะเวลาในการเช่าที่ราชพัสดุมีระยะเวลาการเช่าที่สั้นไปไม่เอื้อต่อการประกอบธุรกิจของภาคเอกชน และเมื่อครบสัญญาเช่าที่ดิน หรืออาคารสิ่งปลูกสร้าง หรือในกรณีที่รัฐเรียกคืนพื้นที่เพื่อนำไปจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน ทำให้ผู้เช่าต้องส่งคืนพื้นที่ หรืออาคารที่เช่าคืนให้แก่กรมธนารักษ์ หรืออาคารสิ่งปลูกสร้างที่ผู้เช่าลงทุนสร้างขึ้นต้องตกเป็นกรรมสิทธิ์แก่กรมธนารักษ์ ในบางกรณีผู้ประกอบการอาจจะคำนวณความคุ้มทุนขาดเคลื่อนจนทำ

ให้ประสบปัญหาขาดทุน เมื่อผู้ประกอบการประสบปัญหาขาดทุนหลายราย ทำให้ผู้ประกอบการรายอื่นๆ เกิดความรังแระและลดแรงจูงใจในการลงทุน เพราะผลประโยชน์ตอบแทนที่ได้รับไม่คุ้มค่ากับการลงทุน อีกทั้งเมื่อประสบปัญหาเกิดกรณีพิพาทขึ้นระหว่างคู่สัญญาซึ่งอีกฝ่ายเป็นรัฐกับอีกฝ่ายเป็นเอกชน สถานะของคู่สัญญาที่ไม่เท่าเทียมกันทำให้เกิดความไม่เข้าใจ สับสน ในเรื่องเขตอำนาจศาล และการแก้ไขข้อพิพาทดังกล่าว ว่าเป็นสัญญาในทางกฎหมายแพ่ง หรือสัญญาในทางกฎหมายปกครอง และเขตอำนาจศาลนั้นตกอยู่ในเขตอำนาจของศาลใดมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดี ซึ่งในกรณีที่สถานะของคู่สัญญาไม่เท่าเทียมกันนั้นย่อมบั่นทอนความเชื่อมั่นของคู่สัญญาฝ่ายผู้เชื่อว่าตนจะได้รับความเป็นธรรมในรูปแบบเช่นเดียวกันกับการทำสัญญาเช่าทั่วไปที่เอกชนทำกับเอกชนหรือไม่ เช่นนี้ทำให้ผู้ประกอบการธุรกิจภาคเอกชนเกิดความไม่มั่นใจ และลดแรงจูงใจที่จะเข้ามาลงทุนเช่าที่ดินของรัฐมาเพื่อประกอบธุรกิจ ผู้วิจัยจึงมีความคิดเห็นว่าเป็นการลดปัญหาดังกล่าว จึงควรมีผู้ไกล่เกลี่ยโดยคนกลางเข้ามาเป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เกิดขึ้น อีกทั้งผู้ไกล่เกลี่ยนั้นจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ ความเข้าใจในเรื่องกฎหมายธุรกิจของภาคเอกชน และมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง และสัญญาต่างๆ เพื่อลดปัญหาดังกล่าวจึงจะเป็นประโยชน์แก่คู่สัญญาทั้งสองฝ่าย วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงได้เสนอแนวทางแก้ไข เพื่อเป็นการปรับปรุง หรือแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติ พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2562 เกี่ยวกับการกำหนดเงื่อนไขการเช่าที่ราชพัสดุ และกฎกระทรวงการใช้ที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2563 กฎกระทรวงการจัดการประโยชน์ที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2564 เกี่ยวกับการใช้และการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุ เพื่อให้มีการใช้และจัดการที่ราชพัสดุอย่างถูกต้องเหมาะสม สมประสงค์และเป็นประโยชน์ต่อคู่สัญญาทั้งสองฝ่าย

Thesis Title	Legal Problems on the Utilization of Royal Property for Commercial Purposes by the Private Sector
Author	Watina Junpromma
Thesis Advisor	Professor Dr. Phaisith Phipatanakul
Co - Advisor	Associate Professor Dr. Apinya Luernshavee
Department	Law
Academic Year	2021

### ABSTRACT

The objective of this thesis was to study the problems related to the utilization of royal property (Ratchaphatsadu) for commercial purposes by private sector and those who are using it.

By using the leasehold right under the contract, using the land as appropriate by considering the aspects of problems that occur with private entrepreneur and related law enforcement issues mainly assembled with related concepts and theories to analyze the importance of the problem and a comparative study of foreign laws.

This thesis leads to suggestions and solve solutions to amend, improve and add legal provisions and measures concerning problems with private entrepreneur or the other solutions to problems that arised. It would be a benefit for the people who are living or using land and natural resources, for the private entrepreneur on that area. For Thailand it leads to a sustainable land

management with conservation of soil, water and other natural resources simultaneously with the correct land use. By the way it helps stabilizing economics, society and environment.

In the case study, it was found that renting Ratchaphatsadu land between the state (lessor) and private organization (tenant) is faced to many problems.

For example, the period of renting Ratchaphatsadu land may be too short, not conducive to private organization of the region. When the lease agreement of land and building

structures expires, or in the case if the state reclaims the land to be used to provide public services, the tenant has to return the area or buildings to the Treasury Department. Sometimes buildings invested by the tenant will be owned by the Treasury Department.

In some cases, the entrepreneur may calculate the expected breakeven resulting in a loss. When entrepreneurs are faced to many losses, the other entrepreneurs will reduce investments, because the benefits to expect are not worth for the investment. In addition, when facing problems, a dispute arises between the parties, where one party is the state and the other is a private organization or person. The unequal status of the parties creates confusions about the jurisdiction and resolution of such disputes if it is a contract in civil law, or a contract under administrative law and that jurisdiction falls within the jurisdiction of any court having jurisdiction. In the event that the status of the parties is not equal, it will undermine the confidence of the lessee party that, they will be treated fairly in the same way as the general lease agreements made by the private sector or not, this makes private business entrepreneurs feel unsecure and reduce incentives to invest in government land leases for business.

The researcher's intention is to reduce such problems. Therefore, there should be a mediator by an intermediary to mediate the dispute that arises. In addition, the mediator must have knowledge and understanding of private business law sector and of administrative law and various contracts to reduce such a problem for the benefit of both parties.

This thesis has a suggestion for solve and improve or more amending the provisions of Ratchaphatsadu Land Act, B.E. 2562 (2019) related with the regulations on the use of the Ratchaphatsadu Land, B.E. 2563(2020) Ministerial Regulations for Procurement of Utilization at Rajasthan, B.E.2564 (2021) concerning the use and utilization of state property for the proper use and management of the royal property satisfying and beneficial to both parties.

## กิตติกรรมประกาศ

ความสำเร็จของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เกิดขึ้นด้วยความเมตตาและการให้ความอนุเคราะห์จากรองศาสตราจารย์ ดร.อภิญา เลื่อนลวี โดยท่านได้กรุณาสละเวลาอันมีค่าในการรับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วมฉบับนี้ให้แก่ผู้เขียน ตลอดจนได้กรุณาสละเวลาอันมีค่าชี้แนะแนวคิดทางด้านวิชาการพร้อมทั้งแนะนำปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ เชี่ยวชาญผลักดันและให้กำลังใจจนผู้เขียนเกิดความมุ่งมั่นทำวิทยานิพนธ์จนสำเร็จอย่างสมบูรณ์ที่สุด จึงขอแสดงความขอบพระคุณเป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

ขอกราบขอบพระคุณศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล ที่ได้ให้ความกรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา และกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ รองศาสตราจารย์ภานินี กิจพ่อคำ ซึ่งกรุณารับเป็นประธานสอบวิทยานิพนธ์ ตลอดจนให้คำแนะนำเพื่อการแก้ไขปรับปรุงจนทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้อย่างสมบูรณ์

ท้ายที่สุด ผู้เขียนขอรำลึกถึงพระคุณของคุณครูและอาจารย์ทุกท่านที่กรุณาประสิทธิ์ประสาทความรู้ซึ้งน้อมรำลึกถึง และกราบขอบพระคุณ บิดา มารดา ตลอดจนกราบขอบพระคุณครอบครัวที่ให้โอกาสให้การศึกษาสนับสนุนในทุกๆ เรื่อง และให้กำลังใจตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา อันเป็นประโยชน์ต่อการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นอย่างมาก

อนึ่ง ผู้เขียนขอขอกราบขอบพระคุณ ท่านผู้แต่งตำรา วิทยานิพนธ์ บทความ และงานวิจัยต่างๆ ที่ผู้เขียนนำมาศึกษาและค้นคว้า ซึ่งหากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีคุณค่าและเป็นประโยชน์ต่อการศึกษา ผู้เขียนขอมอบความดีนี้ให้แก่บุคคลทุกๆ ท่านที่กล่าวมาข้างต้น แต่หากมีข้อผิดพลาดหรือข้อบกพร่องประการใด ผู้เขียนขออภัยไว้ ณ ที่นี้



## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ฅ
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ช
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	5
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	5
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	6
1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา.....	6
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	6
2. ประวัติความเป็นมาของที่ราชพัสดุและหลักการ ทฤษฎี และแนวคิด ทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินราชพัสดุของภาคเอกชน.....	8
2.1 ประวัติความเป็นมาของการใช้ประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุ.....	8
2.2 หลักการ ทฤษฎี และแนวคิดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินราชพัสดุ ของภาคเอกชน.....	17
3. หลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุของภาคเอกชนตามกฎหมายไทย และกฎหมาย ต่างประเทศ.....	33
3.1 มาตรการทางกฎหมายในการใช้ประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุของภาคเอกชน ตามกฎหมายต่างประเทศ.....	33
3.2 มาตรการทางกฎหมายในการใช้ประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุของภาคเอกชน ตามกฎหมายไทย.....	54
4. วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการใช้สิทธิประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุ ของภาคเอกชน.....	73
4.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระยะเวลาการเช่าที่ดินราชพัสดุของเอกชน และแนวทางการแก้ไขปัญหา.....	73

สารบัญ(ต่อ)

บทที่	หน้า
4.2 ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ตอบแทนในสิ่งปลูกสร้าง ในที่ราชพัสดุและแนวทางการแก้ไขปัญหา.....	86
4.3 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับวิธีการระงับข้อพิพาทของสัญญาเช่าที่ราชพัสดุ และแนวทางการแก้ไขปัญหา.....	97
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	114
5.1 บทสรุป.....	114
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	115
บรรณานุกรม.....	118
ประวัติผู้เขียน.....	124



# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การบริหารจัดการพื้นที่ราชพัสดุด้วยการให้เช่าที่ดินของกรมธนารักษ์ เป็นการนำที่ราชพัสดุที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ในทางราชการ หรือไม่ได้สงวนไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในทางราชการ นำมาจัดหาประโยชน์ด้วยการให้เช่าระหว่างหน่วยงานราชการ (ผู้ให้เช่า) และเอกชน (ผู้เช่า) โดยมีลักษณะการจัดการให้เช่าพื้นที่เปล่าซึ่งแยกออกเป็นประเภท การจัดให้เช่าเพื่อเป็นที่อยู่อาศัย การจัดให้เช่าเพื่อใช้ประกอบอาชีพเกษตรกรรม การจัดให้เช่าเพื่อปลูกสร้างอาคารตึกแถวหรืออาคารพาณิชย์ขนาดใหญ่ โดยยกกรรมสิทธิ์อาคารที่ปลูกสร้างหรืออยู่อาศัยนั้น ๆ ให้แก่กระทรวงการคลัง การจัดให้เช่าเพื่อประโยชน์อย่างอื่น ๆ และการจัดให้เช่าอาคารราชพัสดุ โดยมีเงื่อนไขสัญญาเช่า ระยะเวลาการจัดให้เช่า การบอกเลิกสัญญาเช่า เป็นต้น อันเป็นไปตามหลักเกณฑ์หรือวิธีการของกฎหมายโดยประมวลกฎหมายแพ่งพาณิชย์ ว่าด้วยรูปแบบสัญญาเช่าทั่วไป รวมทั้งอัตราค่าเช่า ค่าธรรมเนียมและค่าปรับเป็นไปตามกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครองดูแลบำรุงรักษาใช้และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2545 ตามกฎกระทรวงการใช้ที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2563 และระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2552 ตามกฎกระทรวงการจัดหาประโยชน์ที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2564 ซึ่งหลักเกณฑ์หรือข้อบังคับต่างๆ ตามกฎหมายข้างต้นนั้น อาจส่งผลให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่เอกชนในการเข้าทำสัญญาเช่าที่ราชพัสดุกับหน่วยงานของรัฐโดยกรมธนารักษ์ได้

อย่างไรก็ตาม การที่ระยะเวลาการเช่าที่ราชพัสดุมิสำคัญต่อความน่าสนใจในการลงทุน แม้จะเป็นค่าธรรมเนียมในการลงทุนที่ต่ำ แต่เนื่องจากมีกรอบระยะเวลาในการเช่าที่จำกัด ไม่ตอบสนองความต้องการของเอกชน ซึ่งในมุมมองของกระทรวงการคลังโดยกรมธนารักษ์ผู้ดูแลหากมี ผู้เช่าทำเพื่อใช้ประโยชน์ก็จะส่งผลให้ที่ดินในพื้นที่ดังกล่าวมีความเจริญ และมีการพัฒนาพื้นที่เพื่อประโยชน์ของประชากรในกลุ่มพื้นที่บริเวณนั้นๆ เป็นหลัก และในส่วนของเอกชนผู้ประกอบการคือ การได้ใช้พื้นที่เพื่อประกอบธุรกิจ เนื่องจากพื้นที่ราชพัสดุนั้นจะตั้งอยู่ในพื้นที่หรือทำเลที่ดี เช่น ติดถนนใหญ่ ติดพื้นที่ธรรมชาติ เป็นต้น ส่งผลให้เกิดแรงจูงใจที่จะเช่าพื้นที่ดังกล่าว อีกทั้งการเช่าที่มีการกำหนดจำนวนเงินค่าเช่าที่ต่ำและแน่นอนตามค่าธรรมเนียมการเช่าพื้นที่ราชพัสดุ ส่งผลให้สามารถควบคุมต้นทุนได้ ซึ่งหากมีการกำหนดระยะเวลาการเช่าที่ถือได้ว่า

เป็นต้นทุนส่วนหนึ่งของการประกอบกิจการ ไม่ตอบสนองต่อต้นทุนให้ลดต่ำลงของผู้ประกอบธุรกิจก็อาจส่งผลให้เกิด

การขาดทุน และเมื่อเทียบกับต้นทุนของการดำเนินกิจการ เช่น การสร้างสถานประกอบการที่มีขนาดใหญ่ เมื่อขาดทุนจะส่งผลกระทบต่อการค้าสินใจและลดแรงจูงใจในการลงทุนของเอกชนผู้ประกอบธุรกิจ และเกิดการไม่พัฒนาพื้นที่ดังกล่าว ซึ่งหากมองในระดับมหภาคส่งผลกระทบต่อรายได้ (GDP) ของประเทศ และระบบเศรษฐกิจของประเทศทั้งในด้านการค้าและการลงทุน นักลงทุนทั้งภายในและภายนอกประเทศรวมถึงผู้ประกอบธุรกิจ ล้วนมีความเสี่ยงต่อต้นทุนการเข้าที่ดินกับกรรมสิทธิ์ซึ่งมีระยะเวลาที่จำกัด ฉะนั้นภาครัฐจึงควรให้ความสำคัญต่อปัญหาดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของระยะเวลาการเช่าที่ราชพัสดุ

เมื่อที่ดินเป็นทรัพย์สินอย่างหนึ่งที่ผู้ประกอบการซึ่งมีการลงทุนเพียงช่วงเวลาหนึ่ง โดยการกำหนดระยะเวลานั้นๆ เป็นต้นทุนในการประกอบธุรกิจ พื้นที่หรือที่ราชพัสดุจึงถือได้ว่าเป็นพื้นที่การลงทุนซึ่งมีอัตราค่าธรรมเนียมในการเช่าที่ดินราชพัสดุที่รัฐเรียกเก็บอยู่ในอัตราที่ต่ำ แต่มีข้อจำกัดเรื่องระยะเวลาในการครอบครอง ส่งผลให้รัฐได้ผลประโยชน์ตอบแทนที่คุ้มทุนในการเช่าเพื่อปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างที่ต้องยกกรรมสิทธิ์ให้กระทรวงการคลัง ตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2564 ข้อ 9 กำหนดให้สิทธิการเช่ามีกำหนดเวลาไม่เกิน 30 ปี ซึ่งนี้ก็เหมาะสมแก่ธุรกิจขนาดเล็กหรือขนาดย่อมเท่านั้นที่ไม่จำเป็นต้องใช้ระยะเวลาที่ยาวนานในการเช่า แต่หากเป็นธุรกิจขนาดใหญ่ เช่น ธุรกิจโรงแรม ที่ต้องสร้างสถานประกอบการขนาดใหญ่ อันต้องใช้ระยะเวลาการเช่าที่ยาวนานเพื่อคุ้มกับการลงทุน ระยะเวลาเช่าจึงเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ผู้ประกอบการต้องพิจารณาถึง ก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อการลงทุน ส่งผลให้ผู้ประกอบธุรกิจตัดสินใจที่จะไม่เกิดการลงทุน เพราะปัจจัยการลงทุนด้านระยะเวลาไม่เพียงพอ เมื่อผู้ประกอบการรายใหญ่ไม่ลงทุน ก็จะไม่ก่อให้เกิดการสร้างงาน สร้างอาชีพ ส่งผลต่อรายได้มวลรวมของประเทศ (GDP) ทำให้เศรษฐกิจของประเทศเติบโตช้า และไม่ก่อให้เกิดการพัฒนาภายในพื้นที่ต่าง ๆ ให้เกิดความยั่งยืนได้

หลักเกณฑ์อันเนื่องมาจากกฎหมายที่เกี่ยวกับการใช้สิทธิประโยชน์ของภาคเอกชนบนพื้นที่ราชพัสดุตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2562 และระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2562 ข้อ 14 ซึ่งยังมีผลบังคับใช้และยังไม่ถูกยกเลิก โดยกฎกระทรวงการใช้ที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2563 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการใช้สิทธิประโยชน์ของภาคเอกชนในที่ราชพัสดุ มีลักษณะของการมีเอกสิทธิ์ของรัฐเหนือเอกชน และด้วยตัวข้อกำหนดระเบียบกระทรวงการคลังทำให้ภาคเอกชนเกิดความสับสน ไม่เข้าใจในการเข้าทำสัญญาเช่าที่ราชพัสดุและวิธีปฏิบัติ ถือเป็นปฏิบัติ รวมทั้งกฎระเบียบบางประการของรัฐ ทำให้

ประสบปัญหาหลายประการ ไม่เพียงแต่เรื่องระยะเวลาการเช่าที่เป็นตัวแปรสำคัญในการตัดสินใจในการลงทุนของผู้ประกอบการ แต่ยังประสบปัญหาในเรื่องเกี่ยวกับผลประโยชน์ตอบแทนในสิ่งปลูกสร้างในที่ดินราชพัสดุ ในกรณีเมื่อครบสัญญาเช่าตามเงื่อนไขของสัญญาเช่าที่ดินราชพัสดุนั้นแล้ว เมื่อครบกำหนดตามสัญญาเช่าระหว่างผู้ประกอบการภาคเอกชนกับกรมธนารักษ์ ผู้ประกอบการจะต้องคืนพื้นที่ให้กรมธนารักษ์พร้อมทั้งยกกรรมสิทธิ์ที่ดินแล้ว อาคารพาณิชย์ ที่มีลักษณะมั่นคงถาวรให้แก่กระทรวงการคลังตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุ พ.ศ. 2552 ข้อ 14 ซึ่งไม่เป็นธรรมแก่ผู้ประกอบการ และอาจทำให้เกิดผลกระทบจนเป็นปัญหากรณีพิพาทระหว่างกรมธนารักษ์กับผู้ประกอบการภาคเอกชนเกิดขึ้นได้ ซึ่งฐานะและลำดับชั้นของกลุ่มที่เป็นคู่สัญญาที่แตกต่างกัน เพราะอีกฝ่ายเป็นหน่วยงานของรัฐอีกฝ่ายเป็นหน่วยงานเอกชน ซึ่งฐานะที่แตกต่างและเหลื่อมล้ำกันก่อให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบ แม้กระทั่งการเช่าทำสัญญาระหว่างคู่กรณีซึ่งอีกฝ่ายเป็นรัฐโดยกรมธนารักษ์กับอีกฝ่ายเป็นเอกชน จึงมีปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาว่า เมื่อเกิดกรณีพิพาท สัญญาที่ทำขึ้นระหว่างกันนั้นเป็นสัญญาทางแพ่งหรือสัญญาทางปกครอง และการพิจารณาคดีอันเป็นปัญหาที่ต้องพิจารณาในเรื่องอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล ว่าศาลใดควรมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดคดี ว่าควรจะเป็นศาลยุติธรรมที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีในเรื่องสัญญาในทางกฎหมายแพ่ง หรือควรจะเป็นศาลปกครองที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีในสัญญาทางปกครอง ตามมาตรา 3 ว่าด้วยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และที่สำคัญจะอย่างไรให้ข้อพิพาทเรื่องสัญญาเช่าที่เกิดขึ้นระหว่างผู้เช่าภาคเอกชนกับผู้ให้เช่าภาครัฐ ให้ผู้เช่าภาคเอกชนนั้นเกิดความเข้าใจถึงการเช่าทำสัญญาและวิธีปฏิบัติของภาครัฐ เพื่อให้ผู้เช่าภาคเอกชนเกิดแรงจูงใจ และมีความสนใจที่จะเช่าที่ดินราชพัสดุมากขึ้น เพื่อเป็นการเพิ่มแหล่งเงินทุนและรายได้ให้แก่ภาครัฐ

วิทยานิพนธ์นี้มุ่งศึกษาถึงปัญหาเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุ เพื่อให้ประชาชนที่อาศัย ผู้ประกอบการธุรกิจ นักลงทุน ได้ใช้ประโยชน์อยู่บนที่ดินราชพัสดุ โดยใช้สิทธิการเช่าตามสัญญาได้ใช้ประโยชน์บนที่ดินนั้นตามความเหมาะสม เมื่อผู้ประกอบการภาคเอกชนมีความต้องการและสนใจที่จะเช่าที่ดินของรัฐเพื่อการประกอบธุรกิจ และอาจเป็นแรงจูงใจให้นักลงทุนจากต่างประเทศเข้ามาประกอบธุรกิจในประเทศไทยมากขึ้น โดยพิจารณาจากแง่มุมของปัญหาที่เกิดขึ้นกับผู้ประกอบการธุรกิจภาคเอกชน และปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องเป็นหลัก ประกอบกับแนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำไปวิเคราะห์ให้เห็นถึงความสำคัญและสภาพปัญหา พร้อมทั้งศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ และนำไปสู่ข้อเสนอแนะและแนวทางแก้ไขที่เหมาะสม เพื่อแก้ไขปรับปรุงเพิ่มเติมบทบัญญัติและมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับปัญหาที่เกิดขึ้นกับผู้ประกอบการภาคธุรกิจ หรือแนวทางแก้ไขปัญหาคืออื่น ๆ ที่เกิดขึ้น เพื่อให้

ประชาชนที่อาศัย หรือผู้ประกอบการเชิงพาณิชย์ของภาคเอกชนบนพื้นที่นั้น ได้ใช้ประโยชน์จากที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติอย่างถูกต้อง เพื่อให้ประเทศไทยมีการจัดการพื้นที่อย่างยั่งยืนมีการอนุรักษ์ดินน้ำและทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ ควบคู่ไปกับการใช้ประโยชน์บนที่ดินอย่างถูกต้องเหมาะสม เพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ผู้เขียนสามารถแยกประเด็นปัญหาทางกฎหมายจากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2562 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการใช้สิทธิประโยชน์ของเอกชนในที่ราชพัสดุได้สามประเด็นดังนี้

ประเด็นแรก คือ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระยะเวลาในการเช่าที่ราชพัสดุข้อ 9 ตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2564 กำหนดให้สิทธิการเช่ามีกำหนดเวลาไม่เกิน 30 ปี ซึ่งมีระยะเวลาในการเช่าที่สั้น ไม่เอื้อต่อการประกอบธุรกิจของภาคเอกชน ไม่ดึงดูด และลดแรงจูงใจให้ภาคเอกชนที่เข้ามาเช่าที่ราชพัสดุ ส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ และรายได้ของรัฐที่จะมาบริหารจัดการประเทศลดลง เพราะเมื่อไม่เกิดแรงจูงใจและดึงดูดนักลงทุนทั้งชาวต่างชาติ และนักลงทุนภาคธุรกิจ ก็จะไม่ก่อให้เกิดการลงทุนภายในประเทศจึงส่งผลให้รายได้ของประเทศลดลง

ประเด็นถัดมา คือ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2552 ข้อ 14 กำหนดว่าอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างที่มีลักษณะหรือที่สร้างขึ้นเพื่อใช้ในกิจการดังต่อไปนี้ต้องยกกรรมสิทธิ์ให้กระทรวงการคลัง ซึ่งระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2552 ข้อ 14 นี้ยังมีผลใช้บังคับ ยังไม่ได้ถูกยกเลิกโดยกฎกระทรวงการใช้ที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2563 กรณีเมื่อครบสัญญาเช่า หรือรัฐต้องการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์แก่ประชาชน ทำให้อาคารที่ผู้เช่าลงทุนเข้าไปต้องถูกรื้อถอน และอาคารสิ่งปลูกสร้างตกเป็นกรรมสิทธิ์แก่กรมธนารักษ์ ซึ่งระยะเวลาการเช่ามีระยะเวลาที่สั้น หรือผู้ประกอบการอาจจะประสบปัญหาภัยพิบัติทางธรรมชาติ เช่นสถานการณ์โรคระบาดโควิด 2019 ที่ผ่านมาทำให้ผู้ประกอบการคำนวณความคุ้มค่าเคลื่อนไปจนประสบปัญหาขาดทุน เช่นนี้ทำให้ผู้ประกอบการเกิดความรังเร และลดแรงจูงใจในการลงทุนเพราะผลประโยชน์ตอบแทนที่ได้รับไม่คุ้มค่า

ประเด็นสุดท้าย คือ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทของสัญญาเช่าที่ราชพัสดุ กรณีสัญญาเช่าที่ราชพัสดุระหว่างเอกชนกับรัฐ ในสถานะคู่สัญญาที่ไม่เท่าเทียมกัน เมื่อเกิดกรณีพิพาทเรื่องสัญญาเช่าที่ราชพัสดุเกิดขึ้น ทำให้เกิดความไม่เข้าใจสับสนแก่ผู้เช่าที่ราชพัสดุถึงเรื่องเขตอำนาจศาล และการพิจารณาสัญญาเช่านั้นว่าเป็นสัญญาในทางกฎหมายแพ่งหรือสัญญาในทางกฎหมายปกครอง และเขตอำนาจศาลนั้นตกอยู่ในเขตอำนาจของศาลใดมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดี

ในกรณีที่สถานะของคู่สัญญาไม่เท่าเทียมกันทำให้ผู้เช่าไม่เข้าใจสับสน และไม่มั่นใจว่าตนจะได้รับความเป็นธรรมในรูปแบบเดียวกันเช่นการทำสัญญาเช่าทั่วไปที่เอกชนทำกับเอกชน เช่นนี้ก็เช่นกันทำให้ผู้ประกอบการธุรกิจภาคเอกชนลดแรงจูงใจที่จะเข้ามาลงทุนเช่าที่ดินของรัฐ

ด้วยเหตุและผลข้างต้นวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงได้เสนอแนวทางเลือกและแนวทางแก้ไขเพื่อเป็นการปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2562 เกี่ยวกับการกำหนดเงื่อนไขการเช่าที่ราชพัสดุ และกฎกระทรวงการใช้ที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2563 กฎกระทรวงการจัดหาประโยชน์ที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2564 เกี่ยวกับการใช้และการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุ เพื่อให้มีการใช้และจัดการที่ราชพัสดุอย่างถูกต้องเหมาะสม สมประสงค์และเป็นประโยชน์ต่อคู่สัญญาทั้งสองฝ่าย

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาข้อมูลพื้นฐาน แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุของภาคเอกชน
2. เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุของภาคเอกชน และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ
3. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายที่เกิดจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2562 กฎกระทรวงการใช้ที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2563 กฎกระทรวงการจัดหาประโยชน์ที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2564 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขที่เหมาะสมในการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการเช่าที่ราชพัสดุของภาคเอกชนเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม

## 1.3 สมมติฐานของการศึกษา

เนื่องจากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2562 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการใช้สิทธิประโยชน์ของเอกชนในที่ราชพัสดุ มีลักษณะของการมีเอกสิทธิ์ของรัฐเหนือเอกชน ทำให้ภาคเอกชนเกิดความไม่เข้าใจ สับสนในการเข้าทำสัญญาเช่าที่ราชพัสดุกับรัฐ ว่าสัญญาที่ทำขึ้นนั้นเป็นสัญญาทางแพ่งหรือสัญญาทางปกครอง รวมถึงวิธีปฏิบัติ การบังคับใช้กฎหมาย และเขตอำนาจศาลในการพิจารณาพิพากษาคดี ในกรณีที่มีข้อพิพาทเกิดขึ้น ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้เช่าภาคเอกชน และเป็นอุปสรรคต่อการประกอบธุรกิจของภาคเอกชนที่ประสงค์มาเช่าที่ราชพัสดุ จึงเห็นสมควรแก้ไขบทบัญญัติของพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2562

และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการใช้สิทธิประโยชน์ของเอกชนในที่ราชพัสดุ เพื่อเป็นแรงจูงใจให้ภาคเอกชนต้องการมาเช่าที่ราชพัสดุ

#### 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้มุ่งเน้นศึกษาการบังคับใช้ วิธีการ และหลักเกณฑ์ในการใช้ประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุของภาคเอกชน กรณีการเช่าที่ราชพัสดุของภาคเอกชน ตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2562 กฎกระทรวงการใช้ที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2563 กฎกระทรวงการจัดหาประโยชน์ที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2564 กฎหมายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่เกี่ยวข้องกับการเช่าที่ดินของหน่วยงานรัฐ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยมุ่งเน้นศึกษาไปที่ระยะเวลาการเช่าที่ราชพัสดุ ผลประโยชน์ตอบแทนในสิ่งปลูกสร้างในที่ราชพัสดุ และวิธีการระงับข้อพิพาทของสัญญาเช่าที่ราชพัสดุ

#### 1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา

ดำเนินการศึกษาโดยใช้วิธีวิจัยเอกสาร (Documentary Research) กล่าวคือ ทำการศึกษา ค้นคว้า และรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร ได้แก่ พระราชบัญญัติ กฎกระทรวง บทบัญญัติกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ตั๋วบทกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ตำรา บทความ วารสาร รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ รวมถึงคำพิพากษาของศาล ตลอดจนเอกสารทางกฎหมายซึ่งปรากฏอยู่ในรูปของสื่ออิเล็กทรอนิกส์ที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์จากการเช่าที่ราชพัสดุทั้งในประเทศและต่างประเทศ โดยนำมาศึกษาวิเคราะห์ เพื่อให้ได้ข้อสรุปและข้อเสนอแนะเป็นแนวทางในการค้นคว้าและเป็นประโยชน์ต่อการเรียบเรียงวิทยานิพนธ์

#### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบข้อมูลพื้นฐาน แนวความคิด ความเป็นมาเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุของภาคเอกชน
2. ทำให้ทราบถึงกฎเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุของภาคเอกชน และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ
3. ทำให้ทราบถึงปัญหาทางกฎหมายที่เกิดจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2562 กฎกระทรวงการใช้ที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2563 กฎกระทรวงการจัดหาประโยชน์ที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2564 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง



4. ทำให้ทราบถึงแนวทางในการแก้ไขที่เหมาะสมในการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการเช่าที่ราชพัสดุของภาคเอกชนเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม



## บทที่ 2

### ประวัติความเป็นมาของที่ราชพัสดุ และหลักการ ทฤษฎี และแนวคิดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินราชพัสดุของภาคเอกชน

ในบทนี้จะกล่าวถึงประวัติความเป็นมาของการใช้ประโยชน์ที่ดินราชพัสดุ ความหมายของที่ราชพัสดุ การได้มาซึ่งที่ราชพัสดุ การใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุ และการบริหารจัดการที่ราชพัสดุ นอกจากนี้ บทนี้ยังศึกษาถึง หลักการ ทฤษฎี และแนวคิดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินราชพัสดุของภาคเอกชน โดยศึกษาจากทฤษฎีตามกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน รวมถึงศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองด้วย

#### 2.1 ประวัติความเป็นมาของการใช้ประโยชน์ที่ดินราชพัสดุ

##### 2.1.1 ความเป็นมาของที่ราชพัสดุ

ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ที่ดินในราชอาณาจักรไทยทั้งหมดเป็นสิทธิเด็ดขาดของพระเจ้าแผ่นดิน พระองค์อาจจะยกให้แก่ผู้ใดก็ได้ เช่น ให้ข้าราชการเป็นบำเหน็จความดีความชอบ ให้ราษฎรเข้าทำกิน แต่ทรงไว้ซึ่งสิทธิที่จะเรียกคืน (เวนคืน) เมื่อใดก็ได้ โดยไม่ต้องจ่ายค่าชดเชยแต่อย่างใด ต่อมาได้ยินยอมให้ราษฎรมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน จึงมีการแบ่งแยกประเภทที่ดินของรัฐขึ้นว่า ประเภทใดเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินและประเภทใดราษฎรมีสิทธิในที่ดิน ความจำเป็นในการจัดการที่ดินของรัฐ ได้มีพระราชบัญญัติกรมราชพัสดุ ร.ศ. 109 (ประมาณ พ.ศ. 2433) ขึ้นเป็นแบบแผนสำหรับราชการกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ โดยมีอธิบดีกรมราชพัสดุอยู่ในบังคับเสนาบดีพระคลังมหาสมบัติ มีหน้าที่รับผิดชอบราชการในกรมราชพัสดุ ทำหน้าที่ดูแลรักษาทรัพย์สินที่มีหรือสงวนไว้ใช้ในราชการ จัดซื้อสิ่งของต่างๆ ไว้ใช้ในราชการ หรือให้ขายสิ่งของให้กรมต่างๆ โดยกรม นั้นๆ จะตกลงกับกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ จะเบิกเป็นเงินหรือเป็นของ หรือทำหน้าที่ขายทรัพย์สินที่เลิกใช้ในราชการแล้ว<sup>1</sup>

“ที่ราชพัสดุ” เดิมเรียกว่า “ที่ดินของหลวง” ตามมาตรา 9 ของพระราชบัญญัติกรมราชพัสดุว่า “ถ้าเป็นตึกที่ดินของหลวง.....” ซึ่งพระราชบัญญัติทรงตั้งไว้ วันที่ 13 ธันวาคม

<sup>1</sup> ส่วนมาตรฐานระบบงานที่ราชพัสดุ สำนักพัฒนาธุรกิจและศักยภาพที่ราชพัสดุ , “ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ,” น. 1-2 , สืบค้นเมื่อวันที่ 18 มีนาคม 2565, จาก

รัตนโกสินทร์ศก109 หรือปี พ.ศ. 2434 ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5

ต่อมาก็ปรากฏคำว่า “ที่ราชพัสดุ” ในหนังสือหอรัชดากรพิพัฒน์ที่ 205/234 ลงวันที่ 14 มีนาคม 2464 ซึ่งเป็นหนังสือของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ที่กราบบังคมทูลต่อพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 สรุปสาระได้ว่า “ที่ดินราชพัสดุ” เป็นพระราชทรัพย์คงพระคลังอย่างหนึ่ง โดยมีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติเป็นผู้ปกครองดูแล ได้แก่

1) ที่ดิน ตึก บ้านเรือน สวน นาตลอดจนสถานที่ว่าการกระทรวง กรม ต่างๆ ซึ่งคงมีกระทรวงมาแต่เดิม แต่อย่างไรก็ตาม ยังมีที่ราชพัสดุกระจายอยู่ตามกระทรวงต่าง ๆ อีกจำนวนมาก

2) ไร่รับ และยึดจากเจ้าภาษี นายอากร ภาษีคงค้าง

3) ไร่โอนจากกระทรวงบางกระทรวง เช่น กระทรวงกลาโหม กระทรวงศึกษาธิการ และ กระทรวงคมนาคม

4) ที่ดินเหลือจากการเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกา เช่น เขตถนน

กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ จึงขอพระบรมราชานุญาตรวบรวม ที่ดินของหลวงที่กระจายอยู่ทั่วทุกกระทรวงมาขึ้นทะเบียนไว้กับกระทรวงพระคลังฯเสียทางเดียว เพื่ออำนวยความสะดวก ซึ่งพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 6 ได้มีพระบรมราชโองการเห็นชอบตามกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ดังนี้

1) ให้กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ จัดการรวบรวมที่ราชพัสดุจากกระทรวงต่าง ๆ มาปกครองดูแลรักษาไว้แห่งเดียว

2) เมื่อกระทรวงใดจะใช้เพื่อราชการ ให้ยืมไปได้โดยไม่ต้องเช่า

3) ที่ดินใดควรขายก็ให้ ขายไปตามเวลา และราคาอันสมควร

4) ที่ใดยังไม่ได้ควรขาย ก็จัดหาประโยชน์ เก็บเป็นเงินงบประมาณเข้าคลัง

พระราชบัญญัติกรมราชพัสดุ ร.ศ. 109 มิได้บัญญัติโดยชัดเจน ว่าที่ดินที่ดินหลวงประเภทใดบ้างที่อยู่ในอำนาจการจัดการของกรมราชพัสดุ ส่วนราชการต่าง ๆ จึงยังคงถือครองที่ดินและอาคาร รวมทั้งยังดำเนินการจัดหาประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว โดยมีได้ส่งมอบให้กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ จนถึง ร.ศ. 140 ตรงกับ พ.ศ. 2464 รองเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติเห็นว่าสมควรที่จะรวบรวมที่ราชพัสดุไว้ที่กระทรวงพระคลังมหาสมบัติเพียงแห่งเดียว จึงได้มีหนังสือที่ 205/23400 ลงวันที่ 14 มีนาคม พุทธศักราช 2464 กราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 6) ขอพระราชทานราชานุญาตจัดระเบียบ โดยให้เจ้ากระทรวงต่างๆรวบรวมบรรดาที่ดินของหลวงที่ยังกระจายอยู่ทั่วทุกกระทรวง นั้นมาขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุไว้ที่

กระทรวงพระคลังมหาสมบัติเสียแห่งเดียว เมื่อกระทรวงและกรมต่าง ๆ ต้องการที่หลวงเพื่อประโยชน์ในทางราชการ แขนงใด อย่างไรก็ขึ้นไปเพื่อประโยชน์ในราชการนั้นได้ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงโปรดมีพระบรมราชโองการที่ 65/507 วันที่ 25 มีนาคม พุทธศักราช 2464 เห็นชอบให้กระทรวงพระคลังมหาสมบัติจัดระเบียบกระทรวงต่าง ๆ เพื่อรวบรวมบรรดาที่ดินของหลวงในกระทรวงต่าง ๆ มาขึ้นทะเบียนไว้กับกระทรวงพระคลังมหาสมบัติเสียแห่งเดียว เพื่อปกครองเป็นหลักฐานสืบไป ซึ่งพระบรมราชโองการที่ 65/507 ดังกล่าวมีสภาพบังคับเป็นกฎหมายที่กระทรวงและกรมต่าง ๆ ต้องปฏิบัติตาม<sup>2</sup>

แม้ว่าจะได้มีพระบรมราชโองการดังกล่าวแล้วก็ตาม ในทางปฏิบัติก็ยังคงมีปัญหาอยู่ เพราะความหมายของคำว่า “ที่ดินราชพัสดุ” หรือ “ที่ราชพัสดุ” ยังไม่เป็นที่เข้าใจตรงกัน แม้กระทรวงการคลังจะได้ออกระเบียบ และปรับปรุงระเบียบเกี่ยวกับที่ดิน สิ่งปลูกสร้างที่ราชพัสดุ เรื่อยมาตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2465 – 2485 ปัญหาการโต้แย้งกับส่วนราชการอื่นก็ยังมีอยู่ ประกอบกับหลังจากที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 มีการออกกฎหมายต่าง ๆ มาบังคับใช้อีกมาก เป็นต้นว่า พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการหวงห้ามที่ดิน พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดิน ทำให้เกิดความไม่ชัดเจนในการปฏิบัติ จึงก่อให้เกิดปัญหาในการบริหารจัดการเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ<sup>3</sup>

ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2518 กระทรวงการคลังได้ขอออกกฎหมาย 2 ฉบับ เพื่อแก้ปัญหาในการบริหารจัดการที่ราชพัสดุ คือ พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 โดยให้เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ว่า เนื่องจากในปัจจุบันนี้ไม่มีกฎหมายว่าด้วยการปกครอง ดูแลรักษาที่ราชพัสดุให้เป็นไปโดยมีระเบียบ และหลักเกณฑ์ที่แน่นอน ทำให้เกิดปัญหายุ่งยากในทางปฏิบัติหลายประการ สมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบที่ราชพัสดุขึ้นเป็นการเฉพาะ โดยให้กระทรวงการคลังมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการนี้ เพื่อเป็นการประหยัด และขจัดปัญหางานซ้ำซ้อนกัน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้น และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2518 โดยให้เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ว่า ตามที่ได้มีกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ โดยให้กระทรวงการคลังมีอำนาจหน้าที่ในการปกครอง ดูแล และบำรุงรักษา รวมทั้งจัดหาประโยชน์ และทำนิติกรรมเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ สมควรให้มีการแก้ไขอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการคลังตามประกาศของคณะ

<sup>2</sup> ส่วนมาตรฐานระบบงานที่ราชพัสดุ สำนักพัฒนาธุรกิจและศักยภาพที่ราชพัสดุ , อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 1, หน้า 1-2 .

<sup>3</sup> ส่วนมาตรฐานระบบงานที่ราชพัสดุ สำนักพัฒนาธุรกิจและศักยภาพที่ราชพัสดุ , อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 1, หน้า 1-2 .

ปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 ให้สอดคล้องกัน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้ขึ้นเพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการคลัง ในกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ให้ชัดเจน ซึ่งพระราชบัญญัติทั้ง 2 ฉบับได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 92 ตอนที่ 54 ฉบับพิเศษ พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 จึงมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 6 มีนาคม พ.ศ. 2518 เป็นต้นมา<sup>4</sup>

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบัน เมื่อได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2562 ขึ้นมาจึงเป็นการยกเลิกพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518

### 2.1.2 ความหมายของที่ราชพัสดุ

“ที่ราชพัสดุ” ซึ่งเป็นอสังหาริมทรัพย์ของรัฐบาลประเภทหนึ่ง ตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 มาตรา 4 ได้ให้ความหมายและคำจำกัดความของที่ราชพัสดุ ไว้ดังนี้

“ที่ราชพัสดุ” หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่ สาธารณสมบัติของแผ่นดินดังต่อไปนี้

1. ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวียนคืน หรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประกาศอื่นตามกฎหมายที่ดิน

2. อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมือง หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคล และขององค์การปกครองท้องถิ่น ไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1307 บัญญัติไว้ว่า “ท่านห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดิน ไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่” จะเห็นได้ว่าทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น จะมีทั้งประเภทที่เป็นทรัพย์สินธรรมดา และประเภทที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังนั้น ที่ราชพัสดุจึงแยกออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

1) อสังหาริมทรัพย์ที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา ซึ่งมีได้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

<sup>4</sup> ส่วนมาตรฐานระบบงานที่ราชพัสดุ สำนักพัฒนาธุรกิจและศักยภาพที่ราชพัสดุ, “ประวัติความเป็นมาและข้อมูลทั่วไป,” น. 3-4, สืบค้นเมื่อวันที่ 18 มีนาคม 2565, จาก <https://www.treasury.go.th/th/at-the-palace-history/>.

<sup>5</sup> ส่วนมาตรฐานระบบงานที่ราชพัสดุ สำนักพัฒนาธุรกิจ และศักยภาพที่ราชพัสดุ, *อ่าวแล้ว เชิงอรรถที่ 1*, น. 1-2 .

1.1) ที่ราชพัสดุที่ได้มา โดยการยึดมาจากภาษีคงค้างชำระ หรือตกมาเป็นของแผ่นดิน ตามมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองแห่งราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 แล้วมิได้ใช้เป็นสำนัก ราชการบ้านเมืองแต่นำไปจัดหาประโยชน์

1.2) ที่ราชพัสดุที่รัฐได้เข้าถือครองเช่นบุคคลทั่วไป เช่นที่ราชพัสดุที่ใช้เป็นบ้านพัก ข้าราชการ ซึ่งมีได้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ ดังเช่นเป็นที่ตั้งสำนักราชการบ้านเมืองจึงไม่เป็น

สาธารณสมบัติของแผ่นดินตามนัยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1304

2) อสังหาริมทรัพย์ที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือ สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น สำนักราชการบ้านเมือง ป้อม โรงทหาร กำแพงเมือง-คู เมือง ที่ดินซึ่งมีพระบรมราชโองการ หรือประกาศสงวนหวงห้ามสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ หรือมี กฎหมาย หรือประกาศตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนหวงห้ามไว้ใช้ในราชการของกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ หรือที่ดินที่ได้ขึ้นทะเบียนเป็นของทบวงการเมือง (กระทรวง ทบวง กรม) โดยอาศัย อำนาจตามประมวลกฎหมายที่ดิน

### 2.1.3 การได้มาของที่ราชพัสดุ<sup>6</sup>

1) ได้มาโดยการซื้อ เมื่อพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ใช้บังคับ ส่วนราชการ ต่างๆ ที่ทำการจัดซื้อ จะต้องดำเนินการจดทะเบียนสิทธิในที่ดิน เป็นหนังสือแสดงชื่อ กระทรวงการคลังตาม มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ส่วนที่ซื้อก่อน พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ใช้บังคับ และได้จดทะเบียนสิทธิในนามตนเอง ส่วนราชการ นั้นก็จะต้องโอนเปลี่ยนชื่อมาเป็นของกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ ตามมาตรา 11 แห่ง พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518

2) ได้มาโดยการแลกเปลี่ยน เป็นการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุเพื่อแลกเปลี่ยนกับที่ดิน ของบุคคลอื่น เช่น วัด องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคล ราษฎร เป็นต้น การ ดำเนินการในเรื่องนี้ต้องดำเนินการตาม มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ส่วน การดำเนินการ ก่อนพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ใช้บังคับก็ต้องดำเนินการตามประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และประมวลกฎหมายที่ดิน

3) ได้มาโดยการรับบริจาค หรือมีผู้ยกให้ เมื่อมีการบริจาคหรือยกที่ดินให้แก่ทาง ราชการ เช่น ยกที่ดินให้เพื่อใช้เป็นสถานที่สร้างโรงพยาบาล สถานีตำรวจ ซึ่งเป็นการยกที่ดินให้แก่ ส่วนราชการที่เป็นกระทรวง ทบวง กรม ก็จะมีผลให้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์นั้นตกเป็นทรัพย์สิน ของแผ่นดินที่เป็นที่ราชพัสดุ ซึ่งจะต้องให้กระทรวงการคลังเข้าถือกรรมสิทธิ์ตามนัยมาตรา 4 และ

<sup>6</sup> ส่วนมาตรฐานระบบงานที่ราชพัสดุ สำนักพัฒนาธุรกิจและศักยภาพที่ราชพัสดุ, *อ่างแล้ว เจริญรอดที่ 4*, น. 3-4.

มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 และในส่วนที่ได้รับมาก่อนพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ใช้บังคับก็ต้องโอนให้กระทรวงการคลังตามนัยมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518

4) ได้มาโดยผลของสัญญา เช่น ในการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุจะมีการจัดให้เช่าประเภท “การให้เช่าที่ดินเพื่อปลูกสร้างอาคาร โดยยกกรรมสิทธิ์อาคารที่ปลูกสร้างให้แก่กระทรวงการคลัง”

5) ได้มาโดยการหวงห้าม หรือดำเนินการให้ได้มาซึ่งที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ในราชการ หวงห้ามก่อนมีพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช 2478 โดยมีประกาศพระบรมราชโองการ ประกาศสมุหเทศาภิบาล ประกาศผู้ว่าราชการจังหวัด ประกาศนายอำเภอ หวงห้ามที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ในราชการ หวงห้ามภายหลังจากมีพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช 2478 โดยมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินไว้ใช้ประโยชน์ในราชการ เมื่อประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ในปี 2497 มีผลเป็นการยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน การได้มาซึ่งที่ราชพัสดุ พุทธศักราช 2478 การดำเนินการให้ได้มาซึ่งที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ในราชการ ต้องอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 8 ทวิ ขึ้นทะเบียนเพื่อเป็นของทบวงการเมือง หรือให้ทบวงการเมืองใช้ประโยชน์ในราชการ โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อส่วนราชการหรือทบวงการเมืองได้เข้าใช้ประโยชน์แล้ว ที่ดินที่หวงห้ามนั้นก็จะเป็นที่ราชพัสดุ

6) ได้มาโดยการเวนคืน เป็นการดำเนินการโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เช่น ที่ตั้งสนามบินสุวรรณภูมิได้มาโดยการเวนคืนเพื่อสร้างสนามบินพาณิชย์ ที่ตั้งมหาวิทยาลัยรามคำแหงได้มาโดยการเวนคืนเพื่อใช้ในราชการกระทรวงพาณิชย์ ต่อมาเมื่อเลิกใช้แล้ว จึงใช้เป็นที่ตั้งมหาวิทยาลัยรามคำแหง เป็นต้น

7) ได้มาโดยการริบทรัพย์สิน เป็นการได้มาโดยบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้ริบทรัพย์สินนั้นมาเป็นของแผ่นดิน เช่น ประมวลรัษฎากร พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 เป็นต้น

ดังนั้น การได้มาซึ่งที่ราชพัสดุมีหลายประการดังนี้

- 1) ประกาศสงวนไว้ใช้ในราชการ
- 2) ตกเป็นของรัฐบาลเนื่องจากค้างชำระภาษีอากร
- 3) รัฐบาลจัดซื้อด้วยงบประมาณ

- 4) โบราณสถานกำแพงเมืองคูเมือง
- 5) โดยคำพิพากษาของศาล
- 6) ที่ดินเหลือเศษจากการเวนคืนซึ่งรัฐบาลต้องจ่ายเงินชดเชย
- 7) โดยคำสั่งนายกรัฐมนตรีตามธรรมนูญการปกครอง
- 8) เอกชนบริจาคให้ทางราชการ
- 9) โดยเข้าครอบครองใช้ประโยชน์ในที่ดินรกร้างว่างเปล่า
- 10) โดยเหตุอื่น เช่น ได้มาโดยผลของสัญญา

#### 2.1.4 ผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ

กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุ กรมธนารักษ์เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการที่ราชพัสดุ ตามกฎกระทรวงและระเบียบ<sup>7</sup> คณะกรรมการที่ราชพัสดุมีหน้าที่กำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์ และวิธีการในการปกครองดูแลบำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ<sup>8</sup>

#### 2.1.5 การใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุ

ตามแนวทางการบริหารจัดการที่ราชพัสดุของกรมธนารักษ์ ได้กำหนดการใช้ที่ราชพัสดุดอกเป็น 4 ประเภทหลักคือ

##### 1. การใช้ที่ราชพัสดุในทางราชการ

ให้กระทรวง ทบวง กรม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรอื่นของรัฐ ใช้ประโยชน์เป็นอาคารสถานที่ราชการ เช่นเป็นที่ตั้งศูนย์ราชการ ที่ทำการศาลากลางจังหวัด โรงเรียน โรงพยาบาล ที่ว่าการอำเภอ สถานีตำรวจ และใช้ประโยชน์ในราชการทหาร เป็นต้น ซึ่งเมื่อส่วนราชการใดต้องการใช้ที่ราชพัสดุก็สามารถดำเนินการขอใช้ที่ราชพัสดุจากกรมธนารักษ์ได้ ทั้งนี้เพื่อเป็นการประหยัดงบประมาณแผ่นดินในการจัดซื้อที่ดิน

<sup>7</sup> พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2562

มาตรา 8 ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุ ให้กรมธนารักษ์มีหน้าที่ในการปกครอง ดูแล และบำรุงรักษาที่ราชพัสดุ ส่วนการใช้และ การจัดหาประโยชน์ให้เป็นไปตามที่บัญญัติในพระราชบัญญัตินี้

<sup>8</sup> พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2562

มาตรา 9 ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการที่ราชพัสดุ” ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการคลัง เป็นรองประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปลัดกระทรวงมหาดไทย อธิบดีกรมที่ดิน และอธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง เป็นกรรมการ โดยตำแหน่ง และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ที่มีความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ และ ประสบการณ์ด้านเศรษฐศาสตร์ ด้านที่ดิน หรือด้านการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ จำนวนสามคน เป็นกรรมการ และอธิบดีกรมธนารักษ์ เป็นกรรมการและเลขานุการ

ให้อธิบดีกรมธนารักษ์แต่งตั้งข้าราชการของกรมธนารักษ์จำนวนไม่เกินสองคน เป็นผู้ช่วยเลขานุการ



2. การใช้ที่ราชพัสดุทางด้านเศรษฐกิจ เป็นการพัฒนาที่ราชพัสดุในเชิงพาณิชย์ เน้นการบริหารทรัพยากรที่ราชพัสดุที่มีอยู่อย่างจำกัดให้คุ้มค่ากับราคาของที่ดิน และเกิดประโยชน์สูงสุดแก่รัฐ อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมควบคู่กันไป โดยมีแนวทางในการดำเนินการดังนี้

1) ที่ราชพัสดุที่ส่วนราชการต่าง ๆ ใช้ประโยชน์ในทางราชการ หากตั้งอยู่ในทำเลการค้าที่ไม่เหมาะสมที่จะเป็นส่วนราชการ ให้กรมธนารักษ์นำที่ราชพัสดุดังกล่าวพัฒนาเปิดประมูลหาผู้ลงทุนปลูกสร้างอาคาร ยกกรรมสิทธิ์ให้กระทรวงการคลัง โดยกรมธนารักษ์จะกำหนดเงื่อนไขให้ผู้ประมูลจะต้องจัดซื้อที่ดินยกให้แก่ราชการ และสร้างอาคาร หรือสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ ตามความประสงค์ของส่วนราชการนั้น ในที่ดินดังกล่าว พร้อมกับเสนอให้เงินค่าธรรมเนียมในการจัดประโยชน์ ให้แก่ทางราชการอีกจำนวนหนึ่ง โดยทางราชการจะให้สิทธิการเช่าอาคารนานปีในที่ดินราชพัสดุที่เปิดประมูล เป็นการตอบแทนแก่ผู้ลงทุน ผู้ประมูลได้

2) ที่ราชพัสดุที่กรมธนารักษ์จัดให้เช่าเพื่ออยู่อาศัยหรือประกอบการเกษตร

เมื่อสภาพทำเลเปลี่ยนแปลงไป ก็จะนำมาพิจารณาโดยให้สิทธิแก่ผู้เช่าเดิมโดยกำหนดเงื่อนไขเช่นเดียวกันกับข้อ 1 หรืออาจแตกต่างกันไปตามความเหมาะสม และข้อเท็จจริงในแต่ละแปลง การพิจารณาเกี่ยวกับที่ราชพัสดุในด้านเศรษฐกิจ นอกจากดำเนินการโดยวิธีการจัดให้เช่าโดยไม่ต้องประมูล และด้วยวิธีการเปิดประมูลดังกล่าวข้างต้นแล้ว กรมธนารักษ์ยังสามารถนำที่ราชพัสดุไปจัดหาประโยชน์ โดยวิธีจัดทำสัญญาต่างตอบแทนอื่นนอกเหนือจากการจัดให้เช่าได้ แต่ต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีกระทรวงการคลัง ตามในข้อ 23 แห่งกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2545 ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518

3. การใช้ที่ราชพัสดุทางด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะคือ

1) การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และยกระดับคุณภาพชีวิต

-เพื่อเป็นการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ดีขึ้น นำที่ราชพัสดุมาสนับสนุนกิจการของรัฐ โดยใช้เป็นที่ตั้งโรงเรียน มหาวิทยาลัยของรัฐที่ตั้ง โรงพยาบาล และจัดทำโครงการ ที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย โดยกรมธนารักษ์ร่วมมือกับการเคหะแห่งชาติ โดยใช้พื้นที่ที่ราชพัสดุที่มีอยู่ทั่วประเทศจัดให้การเคหะแห่งชาติเช่าในอัตราต่ำสุด เพื่อให้การเคหะชื่อนำไปก่อสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยต่อไป

2) การพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นการที่ใช้ที่ราชพัสดุในการจัดสร้างสวนสาธารณะสำหรับเป็นที่พักผ่อนหย่อนใจของประชาชน รวมทั้งกิจการสาธารณประโยชน์อื่น ๆ

เพื่อเป็นการพัฒนาและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชน ในด้านสุขภาพอนามัย โดยการเล่นกีฬา ออกกำลังกาย กับทั้งยังช่วยเพิ่มพื้นที่สีเขียวในเขตชุมชนต่าง ๆ และช่วยฟื้นฟูสภาพแวดล้อม

#### 4. การพัฒนาที่ราชพัสดุเพื่อสร้างรายได้และเพิ่มมูลค่าทรัพย์สิน

ตามที่รัฐบาลได้นำนโยบายการสร้างเศรษฐกิจจากฐานสินทรัพย์ที่มีอยู่ (Asset Based Economy) มาใช้ในการบริหารประเทศนั้น กรมธนารักษ์เป็นหน่วยงานหนึ่งที่มีหน้าที่ปกครองดูแล รักษา บำรุงรักษา และบริหารการใช้ที่ดินราชพัสดุ ซึ่งเป็นทรัพย์สินที่มีค่าอย่างหนึ่ง ที่สามารถนำมาใช้เป็นฐานในการพัฒนาระบบเศรษฐกิจของประเทศได้ กรมธนารักษ์จึงได้ตอบสนองนโยบายรัฐบาล ด้วยการปรับระบบการจัดประโยชน์ในที่ราชพัสดุแนวใหม่ และจัดทำโครงการพัฒนาจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุ เพื่อสร้างรายได้และมูลค่าทรัพย์สินขึ้น โดยกำหนดวัตถุประสงค์ในการพัฒนาที่ราชพัสดุ ดังนี้ คือ

1. เพื่อบริหารที่ราชพัสดุให้เกิดประโยชน์สูงสุดและ
2. เพื่อสร้างรายได้เข้ารัฐเพิ่มขึ้น และเพิ่มมูลค่าทรัพย์สิน

##### 2.1.6 การบริหารจัดการที่ราชพัสดุ

กรมธนารักษ์เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ปกครองดูแล และบำรุงรักษาที่ราชพัสดุ ในการบริหารจัดการที่ราชพัสดุนั้น นอกจากจะใช้เพื่อประโยชน์ของส่วนราชการต่างๆแล้ว ที่ราชพัสดุบางส่วนยังนำไปใช้เพื่อจัดหาประโยชน์นำรายได้เข้ารัฐอีกทางหนึ่ง โดยรัฐบาลได้กำหนดนโยบายในการสร้างเศรษฐกิจบนสินทรัพย์ที่มีอยู่ (Asset based Economy) กรมธนารักษ์ได้กำหนดยุทธศาสตร์และเป้าหมายของการบริหารที่ราชพัสดุ โดยมีมุ่งประโยชน์ทั้งในระดับรากหญ้าและระดับมหภาค 4 เป้าหมายคือ

1) เพื่อการกระจายความเจริญสู่ท้องถิ่น โดยนำที่ดินมาสนับสนุนการลงทุนสร้างศูนย์ประชุมนานาชาติ และโรงแรมเป็นต้น จะส่งผลให้เกิดการจ้างงานเพิ่มขึ้นนอกจากนั้นจะมีผลให้ราคาค่าเช่าจ่ายในการท่องเที่ยวโดยรวมต่ำกว่าประเทศอื่น มีการไหลเข้ามาของเม็ดเงินจากนักท่องเที่ยว

2) เพื่อสร้างความเข้มแข็งของสังคมในระดับฐานราก นำที่ดินมาสนับสนุนการทำกิจกรรมร่วมกันของชุมชนและสังคม เช่นสวนสาธารณะ ตามแหล่งชุมชนต่าง ๆ เพื่อเป็นการสนับสนุน และสร้างความเข้มแข็งให้กับสังคมไทยในระดับฐานราก

3) เพื่อสนับสนุนผลิตรถยนต์ โดยนำที่ดินมาสนับสนุนการประกอบธุรกิจได้หลากหลาย เช่นการนำที่ดินมาสร้างศูนย์กระจายสินค้าจากโรงงาน ตลาดศูนย์การค้า ท่าเรือท่ารถโดยสารเพื่อตอบสนองนโยบายรัฐบาล อันได้แก่ นโยบายสนับสนุนอุตสาหกรรมขนาดกลางและขนาดย่อม นโยบายหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์ และนโยบายกองทุนหมู่บ้านได้เป็นอย่างดี

4) เพื่อสนับสนุนโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน รถไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ เป็นต้น โดยการนำที่ดินมาสนับสนุนการพัฒนาาระบบสาธารณูปโภค เป็นปัจจัยสำคัญที่สุดของการลงทุน อันมีผลต่อต้นทุนการผลิตของผู้ประกอบการ<sup>9</sup>

## 2.2 หลักการ ทฤษฎี และแนวคิดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินราชพัสดุของภาคเอกชน

### 1. หลักความเป็นธรรมของสัญญา

ความเป็นธรรม คือการกระทำในสิ่งที่ชอบด้วยเหตุผล เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับทุกหนทุกแห่งความเป็นธรรมหมายถึง เส้นแบ่งระหว่างความพึงพอใจของคนทั้งสองคน หรือของคนทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในสิ่งใดสิ่งหนึ่ง หรือเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ซึ่งเป็นที่ยอมรับว่าพอใจด้วยกันทุกคนทุกฝ่าย โดยที่เส้นแบ่งดังกล่าวอาจไม่ได้อยู่ตรงกึ่งกลางของทุก ๆ ฝ่ายเลยก็ได้ มันอาจจะล้ำแดนไปยังอีกฝ่ายหนึ่งบ้าง แต่ทุกคนทุกฝ่ายก็มีความพึงพอใจและพร้อมที่จะยอมรับเส้นแบ่งดังกล่าวนั้นได้ โดยไม่ขัดข้อง นอกจากนี้ จอห์น ราวล์ นักปรัชญาเมธีได้นำเสนอทฤษฎีความยุติธรรม ว่าความเป็นธรรมคือการแบ่งกันอย่างยุติธรรม ความยุติธรรมถือเป็นสากลและของสาธารณะ แต่เนื่องจากคนแต่ละคนไม่รู้จักจุดแข็ง ฐานะทางสังคม ความสัมพันธ์ทางศีลธรรมของตัวเองอย่างดีพอ ดังนั้นแทนที่เราจะหาประโยชน์ในตัวเองมากที่สุด ควรจะใช้วิธีป้องกันให้ตัวเองเสียประโยชน์น้อยที่สุด นั่นก็คือคนต้องการเสรีภาพและโอกาสการเข้าถึงที่เท่าเทียมกันกับคนอื่น สิ่งนี้แนวคิดนี้ให้ความสำคัญก็คือความเสมอภาคเท่าเทียมกัน ทั้งในแง่ของการได้รับโอกาส และผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นอย่างเท่าเทียม

ดังนั้น ความเป็นธรรมของสัญญา คือ ความตกลงใจเข้าทำสัญญาดำเนินความพึงพอใจของทั้งสองฝ่าย ตกลงกันตามความพึงพอใจที่เท่าเทียมกันของทั้งสองฝ่าย หลักความยุติธรรมจึงเป็นหลักการที่โดยความเห็น เหตุผลและบุคคลทางศีลธรรมที่เป็นอิสระ และเท่าเทียมกัน ร่วมตกลงใช้หลักการนี้เป็นพื้นฐานกำหนดบทบาทของสถาบันทางสังคม ในสังคมที่ต้องจัดระเบียบอย่างดี

### 2. หลักเสรีภาพในการทำสัญญา

หลักเสรีภาพในการทำสัญญา เป็นหลักที่พัฒนามาจากแนวคิดจากหลักปัจเจกชนนิยม และหลักเสรีนิยม ไม่ได้เป็นกฎเกณฑ์ที่บัญญัติขึ้นมาด้วยกฎหมายโดยตรง หลักการนี้เป็นพื้นฐานที่สำคัญในการทำสัญญา แสดงให้เห็นว่าคู่สัญญา สามารถตกลงเขาทำสัญญากับใคร ย่อมเป็นไปได้ตามที่คู่สัญญาต้องการ เป็นเสรีภาพของบุคคลที่จะเปลี่ยนแปลง หรือกำหนดสิทธิหน้าที่ของตน

<sup>9</sup> ส่วนมาตรฐานระบบงานที่ราชพัสดุ สำนักพัฒนาธุรกิจและศักยภาพที่ราชพัสดุ, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 1*, น. 4 - 5.

อย่างไรก็ได้ หลักดังกล่าวให้เสรีภาพอย่างสมบูรณ์แก่คู่สัญญา ในการกำหนดชนิดแบบและเนื้อหาของสัญญา โดยที่รัฐจะเข้าไปแทรกแซงน้อยที่สุด<sup>10</sup>

### 3. หลักความเสมอภาคในการบังคับใช้กฎหมาย

หลักความเสมอภาค นั้นเป็นหลักพื้นฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งมนุษย์ย่อมได้รับการรับรองและคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกันจากกฎหมาย หลักความเสมอภาคนี้ เป็นหลักที่ควบคุมมิให้รัฐใช้อำนาจของตนตามอำเภอใจ รัฐจึงกระทำการอันก่อให้เกิดผลกระทบ หรือไม่เป็นการให้ประโยชน์แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ หลักความเสมอภาคจึงเป็นหลักสำคัญในการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และสามารถนำมาตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐได้ ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการก็ตาม ภายใต้หลักความเสมอภาคนั้น จะต้องปฏิบัติต่อสิ่งซึ่งมีสาระสำคัญเสมอเหมือน อย่างเท่าเทียมกัน และจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกัน ให้แตกต่างกัน เป็นไปตามลักษณะของเรื่องนั้น ๆ หลักความเสมอภาคในที่นี้ จึงหมายถึงหลักการที่ว่า ในสถานการณ์ที่เหมือนกันจะต้องปฏิบัติต่อกันด้วยหลักเกณฑ์เดียวกัน เพราะอย่างน้อยที่สุดทุก ๆ คนย่อมจะต้องมีความเสมอภาคกันต่อหน้ากฎหมาย หรือมีความเสมอภาคกันในสายตาของกฎหมาย เพื่อให้บุคคลเหล่านี้มีโอกาสภายใต้ขอบเขตที่ทุกคนทัดเทียมกัน หลักแห่งความเสมอภาคจึงเป็นหลักเกณฑ์ที่ต้องปฏิบัติแก่ประชาชนทุกคนโดยเท่าเทียมกัน

### 4. ทฤษฎีเรื่องความพึงพอใจ

Campbell กล่าวว่าความพึงพอใจของผู้รับบริการหมายถึง ผู้บริการประสบความสำเร็จในการทำให้สมดุล ระหว่างสิ่งที่ผู้รับบริการให้ค่ากับความคาดหวังของผู้รับบริการ และประสบการณ์นั้นเป็นไปตามความคาดหวัง<sup>11</sup> กล่าวคือ ความพึงพอใจได้ว่าเป็นความรู้สึกของบุคคลในทางบวก ความชอบ ความสบายใจ ความสุขใจต่อสภาพแวดล้อมในด้านต่าง ๆ หรือเป็นความรู้สึกที่พอใจต่อสิ่งที่ทำให้เกิดความชอบ ความสบายใจ และเป็นความรู้สึกที่บรรลุถึงความต้องการ<sup>12</sup>

จากแนวคิดความพึงพอใจ จะเห็นได้ว่า ซึ่งความพึงพอใจก่อให้เกิดแรงจูงใจต่อผู้บริโภค ระยะเวลาสัญญาเช่าที่ยาวก่อให้เกิดความคุ้มทุน ทำให้ผู้บริโภคเกิดความพึงพอใจ นำสู่

<sup>10</sup> จำปี โสทธิพันธุ์, คำอธิบายนิติกรรม-สัญญาพร้อมคำอธิบายในส่วนของ พ.ร.บ.ว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง, พิมพ์ครั้งที่ 9 (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2547), น. 59 - 60.

<sup>11</sup> วาณี ทองเสวต, ความพึงพอใจของผู้ใช้บริการห้องสมุดวิทยาลัยพยาบาลเกื้อการุณย์, (วิทยาลัยพยาบาลเกื้อการุณย์, 2548), น. 7.

<sup>12</sup> กัญญาณี วงศ์เวชวิวัฒน์, “สาเหตุปัจจัยที่ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการเช่าที่ราชพัสดุของกรมธนารักษ์,” (สารนิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), น. 26-27.

การพิจารณาหาแรงจูงใจ ในการประกอบกิจการจึงต้องสร้างความพึงพอใจให้แก่ผู้ประกอบการ เพื่อเกิดแรงจูงใจให้ผู้ประกอบการเข้าที่ติดต่อเพื่อทำธุรกิจ ผลที่ตามมาคือ รายได้เข้ารัฐไปบริหาร จัดการในภาครัฐต่อไป

### ทฤษฎีตามกฎหมายมหาชน

#### 1. หลักนิติรัฐ

หลักนิติรัฐ ในที่นี้จะพิจารณาในเรื่องหลักกฎหมายที่ดี ซึ่งเป็นหลักการที่มีพื้นฐาน แนวความคิดว่า การปกครองบ้านปกครองเมืองโดยกฎหมายที่เป็นธรรมนั้น คือ ต้องมีกฎหมายที่ดี ซึ่งกฎหมายที่ดีจะมีลักษณะสำคัญอยู่ 5 ประการ คือ

- 1) กฎหมายต้องมีลักษณะเป็นการทั่วไป กล่าวคือ กฎหมายมีผลใช้บังคับทั่วไป มิได้มุ่งหมายใช้กับกรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ
- 2) กฎหมายต้องมีความชัดเจนแน่นอน
- 3) กฎหมายต้องไม่มีผลย้อนหลัง
- 4) กฎหมายต้องไม่ขัดต่อหลักความได้สัดส่วน
- 5) กฎหมายต้องไม่กระทบต่อเนื้อหาอันเป็นแก่นแท้ของสิทธิและเสรีภาพ

กฎหมายใดก็ตามที่มุ่งให้เกิดผลแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น ย่อมขัดต่อหลักแห่งความเสมอภาค และย่อมขัดกับหลักกฎหมายที่ดี ความไม่ขัดต่อหลักความได้ สัดส่วนก็มีจุดประสงค์เพื่อให้เกิดความสมดุลที่เป็นธรรม เพื่อให้ทุกฝ่ายดำรงอยู่ได้ ส่วนที่ว่า กฎหมายต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อเนื้อหา อันเป็นแก่นแท้ของสิทธิและเสรีภาพนั้น ก็คือ ผลเมืองทุกคน มีสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญที่จะกระทำหรือดำเนินการอย่างใดๆ ได้ รวมทั้งสิทธิดำเนินการ ในทางการเมือง ดังนั้น กฎหมายใดก็ตามที่จำกัดสิทธิตามรัฐธรรมนูญ โดยมุ่งหมายให้เกิดผลร้ายกับ บุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น ย่อมไม่ใช่กฎหมายที่ดี

#### 2. หลักธรรมาภิบาล

หลักธรรมาภิบาล หมายถึง แนวทางในการจัดระเบียบเพื่อให้สังคมของประเทศทั้ง ภาครัฐ ภาคธุรกิจ เอกชน และภาคประชาชน สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข และตั้งอยู่ในความ ถูกต้องเป็นธรรม ตามหลักพื้นฐานการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี

องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลในด้านหลักนิติธรรม ตามความหมายทั่วไป หมายความว่า หลักธรรมพื้นฐานเกี่ยวกับหน้าที่ของผู้ปกครองประเทศ ที่พึงยึดถือเป็นแนวทาง ปฏิบัติเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและความเที่ยงธรรมในการปกครองบ้านเมือง หลักนิติธรรมถือว่าเป็น การปกครองที่ดีเลิศนั้น ต้องเป็นการปกครองโดยกฎหมาย

สำหรับองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล ในด้านหลักความรับผิดชอบสามารถตรวจสอบได้นั้น เป็นหลักการที่ทำให้คนทุกฝ่ายทำหน้าที่ของตนให้ดีที่สุดในการทำงาน กล่าวที่จะตัดสินใจและรับผิดชอบต่อการตัดสินใจนั้นๆของตน การมีพันธะความรับผิดชอบต่อสังคม เป็นการบริหารราชการที่ดี มีความรับผิดชอบในภาระหน้าที่และบทบาทที่มีต่อสาธารณชน โดยมีการจัดองค์กรหรือการกำหนดกฎเกณฑ์ที่เน้นการดำเนินงาน เพื่อตอบสนองความต้องการของกลุ่มต่างๆ ในสังคมอย่างเป็นธรรม การที่จะมีพันธะความรับผิดชอบต่อสังคมเช่นนี้ หน่วยงาน และผู้ที่เกี่ยวข้องต้องพร้อมที่จะถูกตรวจสอบ และวัดผลการดำเนินงาน ทั้งในเชิงคุณภาพและปริมาณ อย่างมีประสิทธิภาพ และการใช้ทรัพยากรสาธารณะ ความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้เป็นการสร้างกลไกให้มีผู้รับผิดชอบตระหนักในหน้าที่ รู้สำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม รวมทั้งใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

### 3. แนวคิดเรื่องการจำกัดสิทธิในทรัพย์สิน

แนวคิดทั่วไปเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิในทรัพย์สินทั่วไป รวมไปถึงที่ดินนั้น มีแนวคิดพื้นฐานมาจากเรื่องของสิทธิเสรีภาพของประชาชน อย่างไรก็ตาม เสรีภาพที่ไม่มีขอบเขตจำกัด ย่อมทำให้เกิดสภาวะอนาธิปไตย เพราะทุกคนย่อมใช้เสรีภาพของตนอย่างเต็มที่ ไม่สนใจว่าจะไปกระทบสิทธิของบุคคลอื่นหรือไม่ ดังนั้นรัฐจึงไม่อาจปล่อยให้ประชาชนใช้สิทธิเสรีภาพของตนกระทำการต่าง ๆ ได้โดยปราศจากการแทรกแซงจากการจัดระเบียบของรัฐ แต่รัฐต้องเข้ามาจัดระบบการคุ้มครองมิให้มีการก้าวล่วงเสรีภาพต่อกัน รัฐสามารถล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้โดยแจ้งชัด<sup>13</sup> กฎหมายจะให้อำนาจรัฐรุกล้ำสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ก็แต่เพียงเท่าที่จำเป็นแก่การดำรงรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์สาธารณะ จึงอาจกล่าวได้ว่าภารกิจของรัฐที่ขยายตัวออกไปเพื่อการดำเนินการใด ๆ อันเป็นประโยชน์แก่สาธารณะเป็นสิ่งที่นำมาใช้ในการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน<sup>14</sup>

สิทธิในทรัพย์สินของเอกชน จัดได้ว่าเป็นสิทธิประเภทหนึ่งของเสรีภาพในกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ที่บรรดารัฐเสรีประชาธิปไตยให้การรับรองคุ้มครองไว้โดยรัฐธรรมนูญ แต่รัฐก็สามารถจำกัดสิทธิดังกล่าวได้ เหตุผลสำคัญที่สุดเป็นเหตุผลเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิเสรีภาพของเอกชนโดยทั่วไป นั่นคือเพื่อการรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะ ในปัจจุบันหลักกรรมสิทธิ์จะแสดงบทบาทพร้อมกันสองด้าน คือ ด้านหนึ่งเอกชนมีอิสระในการใช้สอยทรัพย์สินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของ

<sup>13</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร: สำนักกองทุนสนับสนุนทุนวิจัย, 2538), น. 16-17.

<sup>14</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 13, น. 16-17.

ตน อีกด้านหนึ่งกรรมสิทธิ์มีความผูกพันต่อสังคม กล่าวคือ การใช้สิทธิในทรัพย์สินของบุคคลต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของสังคมโดยส่วนรวมด้วย ในฐานะที่เจ้าของกรรมสิทธิ์เป็นส่วนหนึ่งของสังคม ในการแสดงบทบาทด้านแรกได้เรียกร้องให้มีการประกันสิทธิดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญ ขณะเดียวกันการแสดงบทบาทในด้านที่สองก็เรียกร้องให้รัฐสามารถออกกฎหมายมากำหนดขอบเขตในการใช้สอยทรัพย์สินของเจ้าของทรัพย์สิน เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะได้<sup>15</sup>

ลีออน ดูกิตต์ (Leon Duguit) นักปราชญ์ชาวฝรั่งเศสเห็นว่าสิทธิในทรัพย์สินจะต้องมีอยู่เนื่องจากเป็นหน้าที่ทางสังคมชนิดหนึ่ง<sup>16</sup> กล่าวคือ เจ้าของสิทธิในทรัพย์สินจะใช้สอยทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของตนเองเท่านั้นหาได้ไม่ แต่ต้องปฏิบัติตามภาระที่มีต่อสังคมอีกด้วย รัฐจึงชอบที่จะเข้ามาแทรกแซงการใช้สอยทรัพย์สินของบุคคลเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่สังคมได้<sup>17</sup> ด้วยเหตุนี้ จึงมีการวางข้อกำหนดจำกัดสิทธิในทรัพย์สินขึ้นเป็นจำนวนมาก<sup>18</sup>

สิทธิในการจัดการทรัพย์สินของเอกชนได้ถูกจำกัดไว้โดย “ประโยชน์ของคนทั้งชาติ” และเป็นที่ยอมรับกันว่าสิทธิในทรัพย์สินที่ไม่มีเงื่อนไขนั้น ในความเป็นจริงละเมิดมิได้ กล่าวคือ การใช้สอยทรัพย์สินของเอกชนต้องคำนึงถึงประโยชน์ของรัฐ และไม่กระทบต่อประโยชน์ของเอกชนอื่น รัฐมีความชอบธรรมในอันที่จะจำกัดสิทธิในทรัพย์สิน ผ่านทางบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และสร้างความสมดุลของสิทธิในทรัพย์สินเข้ากับประโยชน์สาธารณะ<sup>19</sup>

รัฐมีอำนาจที่จะออกกฎหมายควบคุมการใช้สอยทรัพย์สิน เพื่อปกป้องความมั่นคงปลอดภัยสาธารณะ และเพื่อการส่งเสริมสวัสดิการของรัฐ และศีลธรรมอันดีของชุมชน ดังนั้น ภายใต้การใช้อำนาจเช่นนี้ของรัฐ สิทธิในทรัพย์สินย่อมอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย<sup>20</sup> เอกชนเป็นเจ้าของสิทธิในทรัพย์สินได้ แต่ต้องมีการวางเงื่อนไขอันจำเป็น เพื่อเป็นการจำกัดคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน โดยปกติมักเป็นการจำกัดสิทธิใช้สอยทรัพย์สิน ระหว่างเอกชนด้วยกันเองเพื่อมิให้เอกชนคนหนึ่งคนใดใช้สอยทรัพย์สินของตนในทางที่จะทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง อาจมีความมุ่งประสงค์เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของสังคม เช่น กฎหมายผังเมืองที่บังคับให้เอกชนต้องใช้ประโยชน์ในที่ดินตามแผนการที่กำหนดไว้ล่วงหน้า

<sup>15</sup> ศุภเชษฐ์ คุสุวรรณ, “ความชอบธรรมทางกฎหมายของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในระบบกฎหมายไทย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540), น. 38-39.

<sup>16</sup> ศุภเชษฐ์ คุสุวรรณ, *อ้างแล้ว เจริญรอดที่ 15*, น. 38-39.

<sup>17</sup> ศุภเชษฐ์ คุสุวรรณ, *อ้างแล้ว เจริญรอดที่ 15*, น. 38-39.

<sup>18</sup> ศุภเชษฐ์ คุสุวรรณ, *อ้างแล้ว เจริญรอดที่ 15*, น. 38-39.

<sup>19</sup> มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, *เอกสารการสอนวิชากฎหมายเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงสังคม*, (ม.ป.ท: ม.ป.พ, 2531), น. 495.

<sup>20</sup> ศุภเชษฐ์ คุสุวรรณ, *อ้างแล้ว เจริญรอดที่ 15*, น. 38-40.

ทำให้เอกชนผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สินเสื่อมความสะดวก หรือสูญเสียสิทธิเสรีภาพในอันที่จะใช้อำนาจกรรมสิทธิ์เหนือทรัพย์สินของตนไปบ้างก็ตาม แต่รัฐก็ไม่จำเป็นต้องจ่ายค่าทดแทนให้ เพราะเอกชนแต่ละคนมีหน้าที่ต่อสังคมและต้องเสียสละให้แก่ส่วนรวม การใช้กรรมสิทธิ์ของเอกชนจึงต้องถูกผูกพันโดยผลประโยชน์ของสังคม<sup>21</sup>

เพื่อความผาสุกในการอยู่ร่วมกันของประชาชนในสังคม รัฐจึงเข้าไปแทรกแซงหรือควบคุมวิธีแห่งการดำเนินกิจกรรมทางสังคมที่มีความซับซ้อนขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการเข้าควบคุมทางเศรษฐกิจ การเงิน สวัสดิการสังคม การศึกษา และระบบสาธารณสุข โดยรัฐเข้าไปแทรกแซงหรือควบคุมผ่านการออกคำสั่ง การอนุญาต การห้าม การออกกฎ คำสั่ง หรือกฎหมายต่าง ๆ ได้ตราขึ้นและบังคับใช้เพื่อสนองนโยบายสาธารณะ<sup>22</sup> ด้วยเหตุนี้ การกระทำดังกล่าวของรัฐล้วนแต่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของสิทธิในที่ดิน อาทิเช่น กฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินของเอกชน กฎหมายที่เกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน กฎหมายที่เกี่ยวกับการสงวนไว้ซึ่งพื้นที่ป่าและอุทยาน และกฎหมายควบคุมอาคาร เป็นต้น

## 5. ทฤษฎีเรื่องกรรมสิทธิ์และการครอบครอง

### 1. กรรมสิทธิ์และการครอบครองที่ดิน

ที่ดินเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีความสำคัญต่อชีวิต และความเป็นอยู่ของมนุษย์ทั้งในอดีตปัจจุบัน และอนาคต โดยเฉพาะเมื่อจำนวนประชากรเพิ่มมากขึ้น แต่ในขณะที่พื้นดินมีจำกัดหรือลดน้อยกว่าเดิม เนื่องจากภัยธรรมชาติและการทำลายของมนุษย์ ดังนั้นแล้ว รัฐจึงต้องมีมาตรการจัดระบบการถือครองที่ดินให้กับประชาชน โดยการออกเอกสารสิทธิในที่ดินเพื่อเป็นหลักฐานสำหรับเจ้าของที่ดินนั้น

### 2. กรรมสิทธิ์และการครอบครองทรัพย์สินทั่วไป

การครอบครองเป็นกฎเกณฑ์บังคับใช้มาก่อนมีกฎหมายลายลักษณ์อักษรบัญญัติรับรอง เพราะธรรมชาติของมนุษย์ แสดงออกถึงความหวงแหนต่ออาณาเขตที่อยู่อาศัย อาหาร และทรัพย์สินต่าง ๆ ที่ตัวเองแสวงหามาได้ หากมีฝ่ายอื่นเข้ามาแย่งเอาทรัพย์สินที่อยู่ในความครอบครองของตนไปก็จะเกิดการต่อสู้ขัดขวาง เพื่อป้องกันและสงวนไว้ซึ่งสิ่งที่ตนครอบครอง โดยเหตุที่การครอบครองในระยะเริ่มแรกอาศัยกำลังอำนาจทางกายภาพ เพื่อปกป้องทรัพย์สินที่อยู่ในความครอบครองของตน โดยฝ่ายที่มีกำลังน้อยกว่าไม่อาจปกป้องทรัพย์สินของตนเองได้ เกิด

<sup>21</sup> ศุภเชษฐ์ กุสุวรรณ, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 15*, น. 38-39.

<sup>22</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 13*, น. 16-17.



เป็นปัญหาต่อการอยู่ร่วมกัน จึงวางหลักเกณฑ์ลักษณะของการครอบครองที่มีผลบังคับใช้ให้เป็นกิจจะลักษณะขึ้น เพื่อคุ้มครองผู้ที่มีกำลังน้อยกว่า และทำให้สังคมเกิดความสงบสุข<sup>23</sup>

แนวคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองกรรมสิทธิ์ของเอกชน ศตวรรษที่ 18 - 19 กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน ถือว่าเป็นสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์ชนิดหนึ่งเช่นเดียวกับสิทธิเสรีภาพอื่น ๆ ไม่ใช่เกิดขึ้นเพราะกฎหมาย Aristotle มีแนวคิดว่า ต้องยอมรับให้มีกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล ซึ่งตรงกันข้ามกับ Plato ซึ่งเสนอให้ทรัพย์สินสมบัติเป็นของส่วนรวม เพราะกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลก่อให้เกิดคุณค่าทั้งทางภาคเศรษฐกิจและศีลธรรม ในแง่เศรษฐกิจ จะกระตุ้นให้คนออกไปทำงาน เพื่อเพิ่มพูนทรัพย์สินส่วนตัวให้มากยิ่งขึ้น ทำให้แยกส่วนได้เสียของคนในสังคมได้ชัดเจนกว่า และทำให้เกิดความขัดแย้งน้อยกว่าการให้ทรัพย์สินสมบัติเป็นของส่วนรวม<sup>24</sup>

ปี พ.ศ. 2175 – 2257 John Locke มีแนวคิดที่ว่า “ทรัพย์สินส่วนบุคคลช่วยทำให้บุคคลนั้นมีศักดิ์ศรีขึ้นและทำให้มีเสรีภาพมากขึ้น” แนวคิดดังกล่าวส่งผลทำให้เกิดทฤษฎีความศักดิ์สิทธิ์ของทรัพย์สินส่วนบุคคล และทฤษฎีแห่งการถือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน<sup>25</sup>

กรรมสิทธิ์ (Ownership) เป็นทรัพย์สินที่แสดงถึงความเป็นเจ้าของทรัพย์สิน ทำให้ผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สินกลายเป็นผู้มีอำนาจ เป็นที่ชุมนุมแห่งสิทธิ และไม่มีวันสิ้นไปได้เองตามลำพัง ถึงแม้ว่าเจ้าของกรรมสิทธิ์ จะไม่ได้ใช้สอยทรัพย์สินนั้นก็ตาม ก็ไม่ทำให้พ้นจากสภาพการเป็นเจ้าของทรัพย์สินไปได้ ยิ่งไปกว่านั้นยังเป็นสิทธิที่ไซ้บุคคลได้ทั่วโลก และบุคคลอาจมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินได้ทุกชนิด เว้นแต่มีกฎหมายบัญญัติห้ามไว้เท่านั้น ส่วนการครอบครอง (Possession) เป็นกรณีที่อยู่ถือครองทรัพย์สินอยู่นั้น อาจมิใช่เจ้าของกรรมสิทธิ์ ซึ่งอาจได้รับทรัพย์สินนั้นมาจากเจ้าของกรรมสิทธิ์ โดยตนเองยึดถือครอบครองไว้แทน หรือเป็นการเข้าถือครองทรัพย์สินอันปราศจากเจ้าของ หรือไม่ปรากฏตัวเจ้าของ หรือโดยอาศัยกฎหมายอื่น เช่น เรื่องการครอบครองปรปักษ์ก็ได้ ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้บุคคลเกิดมีสิทธิในบางประการขึ้นเหนือทรัพย์สินนั้นได้ การครอบครอง เป็นสิทธิที่คล้ายคลึงกับกรรมสิทธิ์มากที่สุด แต่ก็มีความแตกต่างจากเรื่องกรรมสิทธิ์ โดยลักษณะทั่วไปของการครอบครอง จะต้องประกอบไปด้วยการเข้ายึดถือทรัพย์สินไว้ภายใต้อำนาจของผู้ครอบครอง โดยมีการควบคุมทรัพย์สินนั้นได้ตามสภาพความเป็นจริง และต้อง

<sup>23</sup> ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กฎหมายลักษณะทรัพย์สิน, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์พลสยามพรีนติ้ง, 2551), น. 403.

<sup>24</sup> กัลยา ตันศิริ และพิมพ์ใจ สระทองอุ่น, “เอกสารประกอบคำบรรยายกระบวนวิชาหลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต ภาคพิเศษคณะนิติศาสตร์มหาไถ่รามคำแหง สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2547), น. 22.

<sup>25</sup> กัลยา ตันศิริ และพิมพ์ใจ สระทองอุ่น, *อ้างแล้ว* เจริญธรรมที่ 24, น. 22.

มีเจตนายึดถือทรัพย์สินนั้นเพื่อตน การครอบครอง จึงหมายถึงการที่บุคคลไปมีอำนาจเหนือทรัพย์สินในสภาพความเป็นจริงนั่นเอง<sup>26</sup>

6. แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับระบบกฎหมายและนิติวิธีทางกฎหมาย ในส่วนนี้เพื่อนำไปวิเคราะห์ถึงเขตอำนาจศาลเมื่อเกิดกรณีพิพาทสัญญาเช่าที่ราชพัสดุระหว่างรัฐกับเอกชนคู่สัญญา และการแบ่งแยกสัญญาทางแพ่งกับสัญญาทางปกครอง

การศึกษาถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ของศาลไม่ว่าศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง จำเป็นอย่าง

ยิ่งที่จะต้องเข้าใจระบบกฎหมายและระบบศาล เพราะศาลแต่ละศาลถูกจัดตั้งขึ้นมาให้มีอำนาจพิจารณาเฉพาะคดีแตกต่างกันออกไป การศึกษาถึงอำนาจศาลจึงเริ่มจากการศึกษาระบบกฎหมายกฎหมายมหาชนถูกแบ่งแยกและก่อตั้งต่างหากจากกฎหมายเอกชน เฉพาะประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแบบ Civil Law เท่านั้น มีทฤษฎีที่นำมาใช้พิจารณาเพื่อการแบ่งแยกกฎหมายเอกชนกับกฎหมายมหาชน ดังนี้

1. ทฤษฎีตัวการแห่งกฎหมาย หรือ คู่กรณีแห่งนิติสัมพันธ์ (Subject of Law) พิจารณาจากคู่กรณี หรือผู้ทรงสิทธิแห่งนิติสัมพันธ์ว่ามีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นรัฐ หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาเกี่ยวข้องหรือไม่ ซึ่งอาจเกี่ยวข้องระหว่างกันเองหรือกับเอกชนก็ได้

2. ทฤษฎีความไม่เท่าเทียมกันในสถานะหรือนิติสัมพันธ์ (Subordination Theory) สืบเนื่อง

จากทฤษฎีตัวการแห่งกฎหมาย ที่ต้องมีคู่กรณีอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งเป็นรัฐ ทำให้การเข้าไปมีนิติสัมพันธ์กับเอกชน โดยที่รัฐมีเอกสิทธิ์ สามารถบังคับการให้เป็นไปได้ฝ่ายเดียว โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากเอกชน ก็เพราะเป็นเรื่องในทางมหาชน เนื่องจากไม่ได้อยู่บนหลักความเสมอภาคเท่าเทียมกันของคู่กรณีอย่างนิติสัมพันธ์ของเอกชน

3. ทฤษฎีเกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะ หรือประโยชน์มหาชน (Interest Theory) เพราะกฎหมายมหาชนไม่ได้มุ่งเพื่อประโยชน์ของเอกชนคนใดคนหนึ่ง หรือกลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะ แต่มุ่งเพื่อประโยชน์สาธารณะอันมีผลกระทบต่อส่วนร่วมเป็นสำคัญดังนี้ จึงไม่อาจอาศัยเพียงทฤษฎีใดทฤษฎีหนึ่งเพื่อนำมาเป็นหลักในการพิจารณาการเป็นกฎหมายมหาชนได้ แต่ต้องพิจารณาประกอบกันทุกทฤษฎีเพื่อให้เกิดความชัดเจนและถูกต้อง

1) กฎหมายเอกชนและนิติวิธีของกฎหมายเอกชน

กฎหมายเอกชน คือ กฎหมายที่กำหนดเกี่ยวกับสถานะและความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลบนพื้นฐานความเสมอภาคเท่าเทียมกัน หรือเป็นกฎหมายที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างผู้ได้

<sup>26</sup> วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 13, น. 16 - 17.

ปกครองด้วยตนเอง<sup>27</sup> บนหลักความเสมอภาคและเสรีภาพในการแสดงเจตนา กล่าวคือ เอกชนคนใดคนหนึ่งจะบังคับอีกคนให้กระทำการหรือไม่กระทำการ หรือจำยอมต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่งโดยลำพังปราศจากความสมัครใจและความยินยอมไม่ได้ แม้ว่าเอกชนนั้นจะมีอำนาจในฐานะเป็นผู้ทรงสิทธิก็ตาม เช่น เป็นเจ้านี่ ก็ไม่อาจบังคับชำระหนี้ได้โดยลำพัง หากแต่ต้องอาศัยการฟ้องร้องบังคับคดีทางศาล ซึ่งเป็นกระบวนการยุติธรรมของรัฐในการบังคับตามสิทธิที่มี นิติวิธีของกฎหมายเอกชน<sup>28</sup> คือ “แบบแผนหรือกระบวนการที่เป็นวิธีคิดอย่างเป็นระบบในทางกฎหมายเอกชน บรรดาที่เป็นกฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่กำหนดสถานะหรือความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชน บนพื้นฐานความเสมอภาคเท่าเทียมกัน โดยมีวัตถุประสงค์คือประโยชน์ส่วนตนของเอกชน”<sup>29</sup> นิติวิธีทางกฎหมายเอกชนที่สำคัญ คือ การผูกนิติสัมพันธ์ของเอกชนตามหลักเสรีภาพในการแสดงเจตนา อยู่บนพื้นฐานความสมัครใจภายใต้หลักสุจริต ที่ไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน เมื่อแสดงเจตนามุ่งโดยตรงต่อการผูกนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกันแล้ว รัฐต้องให้ความรับรองคุ้มครองและบังคับการให้เป็นไปตามเจตนาของเอกชน ตามหลักความศักดิ์สิทธิ์ในการแสดงเจตนา โดยเฉพาะกรณีเอกชนนั้นแสดงเจตนาเพื่อก่อนนิติสัมพันธ์เพื่อมุ่งให้เกิดความเคลื่อนไหวในสิทธิอย่างใดอย่างหนึ่งของตน เช่น สิทธิในทรัพย์สินฯ โดยการแสดงเจตนาทำนิติกรรมสัญญาในรูปแบบต่างๆ ด้วยความยินยอมและสมัครใจ อาทิจำหน่ายสัญญาซื้อขาย สัญญาแลกเปลี่ยน สัญญาเช่าฝาก เป็นต้น

## 2) กฎหมายมหาชนและนิติวิธีทางกฎหมายมหาชน

มีผู้ให้นิยามความหมาย คำจำกัดความอันแสดงถึงลักษณะเฉพาะของกฎหมายมหาชนไว้เป็นจำนวนมาก ในที่นี้ผู้เขียนขอความหมายหรือการอธิบายที่สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของกฎหมายมหาชนตามแนวทางต่างประเทศและของไทย ดังนี้

ตามความหมายของ Professor Andre de Laubadere หมายถึง<sup>29</sup> “กฎหมายที่วางกฎเกณฑ์แก่สาธารณบุคคล (Personnes Publiques) อันได้แก่ รัฐ องค์กรปกครอง และรวมตลอดถึงนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนอื่นๆ ในด้านการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างสาธารณบุคคลด้วยกันเองตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างสาธารณบุคคลกับเอกชน

<sup>27</sup> ฐิติชญา วัฒนรุ่ง, หลักกฎหมายมหาชน: ความหมายกฎหมายมหาชน, (กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2545), น. 40.

<sup>28</sup> สิทธิกร สักดิ์แสง, “นิติวิธีทางกฎหมายเอกชน: นิติกรรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี, 2556), น. 60.

<sup>29</sup> ฐิติชญา วัฒนรุ่ง, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 27, น. 307.

ตามความหมายของ ศาสตราจารย์ ดร.หยุด แสงอุทัย<sup>30</sup> อธิบายว่า “กฎหมายมหาชน ได้แก่กฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐกับราษฎร ในฐานะที่เป็นฝ่ายปกครองราษฎร กล่าวคือ ในฐานะที่รัฐมีอำนาจเหนือราษฎร

จากการศึกษานियาม ความหมายของกฎหมายมหาชน ทำให้พบถึงลักษณะที่เป็นการเฉพาะของกฎหมายมหาชน และมีความแตกต่างจากกฎหมายเอกชนอย่างชัดเจน กล่าวคือ

(1) กฎหมายมหาชน เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์หลักในการกำหนดโครงสร้าง การจัดตั้งองค์กรฝ่ายมหาชน ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กร รวมถึงการกำหนดตัวบุคคลที่จะเป็นผู้ใช้อำนาจตามกฎหมายมหาชนไว้อย่างชัดเจน ตั้งแต่การเข้าสู่ตำแหน่งไปจนถึงการพ้นจากตำแหน่ง

(2) กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการควบคุม และตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ที่ต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้ และจะกระทำการเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้ไม่ได้ มิเช่นนั้นแล้วจะเกิดการใช้อำนาจตามอำเภอใจ ไม่ถูกต้อง การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจึงไม่อาจเกิดขึ้นได้เลย

(3) กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับบนพื้นฐานนิติสัมพันธ์ที่ไม่เท่าเทียมกัน ในลักษณะที่รัฐโดยหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีอำนาจและเอกสิทธิ์ฝ่ายเดียวในการบังคับการให้

เป็นไปตามกฎหมาย เช่น การออกคำสั่งทางปกครองให้หรือถอนอาคารที่มีลักษณะอันอาจเกิดอันตรายแก่ประชาชนผู้สัญจร หากเอกชนไม่ยินยอมดำเนินการ เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องมีอำนาจดำเนินการตามกฎหมายได้โดยไม่ต้องฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลบังคับก่อน มิฉะนั้นแล้ว หากปล่อยให้ต้องไปฟ้องคดีต่อศาล หรือฝ่ายปกครองไม่มีอำนาจดำเนินการหรือถอนได้เอง ย่อมไม่ทันต่อเหตุการณ์ และก่อให้เกิดความเสียหาย กระทบต่อประโยชน์สาธารณะ

(4) กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่มุ่งคุ้มครองเพื่อให้เกิดการดุลยภาพระหว่างประโยชน์สองประโยชน์ คือประโยชน์สาธารณะกับประโยชน์ของเอกชนให้มากที่สุด แต่ในที่สุดแล้วหากจะต้องเลือกประโยชน์สาธารณะซึ่งสำคัญและมาก่อนประโยชน์ของเอกชน แต่กฎหมายจะต้องเรียกร้องเอาจากเอกชนเพียงเท่าที่จำเป็น กล่าวคือ ไม่อาจอ้างหรือนำเอากฎหมายมหาชนเพื่อประโยชน์สาธารณะ ไปเรียกร้องให้เอกชนคนใดคนหนึ่งต้องสละประโยชน์ส่วนตนเพื่อประโยชน์ส่วนรวมเกินความจำเป็น หรือเกินสมควรไม่ได้ ภายใต้หลักการชดใช้ เสียหาย ทดแทนประโยชน์ของเอกชนที่เป็นธรรมและเหมาะสม

<sup>30</sup> หยุด แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2520), น. 20.

(5) กฎหมายมหาชนเป็นกฎหมายที่มีบทบังคับตายตัว (Ius Cogens) ในลักษณะที่คู่นิติสัมพันธ์ฝ่ายหนึ่งคือหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่อาจทำความตกลงยกเว้นการบังคับใช้กฎหมาย เพราะไม่ใช่เรื่องความเสมอภาคและสมัครใจผูกนิติสัมพันธ์กัน ในกรณีปกติอย่างนิติสัมพันธ์ของเอกชน

จากลักษณะเฉพาะและความสำคัญของกฎหมายมหาชนที่มีความแตกต่างจากกฎหมายเอกชน ส่งผลให้ต้องมีแบบแผน การคิดวิเคราะห์อย่างเป็นระบบในทางกฎหมายมหาชนเฉพาะ ซึ่งมีความแตกต่างจากนิติวิธีทางกฎหมายเอกชน

นิติวิธีทางกฎหมายมหาชน<sup>31</sup> คือ “ วิธีในการคิดวิเคราะห์ หรือวิธีพิจารณาปัญหาอย่างเป็นระบบในเรื่องกฎหมายมหาชน ตามแบบแผนของกฎหมายมหาชน ” มี 2 ระดับคือ นิติวิธีทั่วไปสำหรับนักกฎหมายมหาชนทุกสาขา เพื่อการใช้กฎหมาย การตีความ การบัญญัติกฎหมายตลอดจนการพิจารณาตัดสินคดี และ นิติวิธีเฉพาะ ซึ่งเป็นการคิดวิเคราะห์ในทางกฎหมายมหาชน ผู้ใช้นิติวิธีแบบนี้มีลักษณะจำกัดเฉพาะฐานะใดฐานะหนึ่ง เช่น เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง เป็นผู้บัญญัติกฎหมายมหาชนสาขาต่างๆ เป็นต้น

โดยเฉพาะ นิติวิธีทั่วไปทางกฎหมายมหาชน ประกอบด้วย

1. นิติวิธีหลัก คือ หลักในการพิจารณา วิเคราะห์ปัญหาใดๆ ในแบบของกฎหมายมหาชน

ประกอบด้วย<sup>32</sup>

1) นิติวิธีเชิงปฏิเสธ หมายถึง การห้ามนำหลักกฎหมายเอกชนมาใช้กับปัญหาทางกฎหมายมหาชนโดยตรง เป็นการปฏิเสธการอาศัยแนวคิด การตีความ การใช้บังคับกฎหมายเอกชนแก่นิติสัมพันธ์ตามกฎหมายมหาชน เพราะทำให้มีการนำหลักความเสมอภาคซึ่งเป็นเรื่องของเอกชนมาใช้กับรัฐ หรือฝ่ายมหาชนในเรื่องที่เกี่ยวกับประโยชน์สาธารณะด้วย เป็นการไม่ถูกต้องตามหลักการและเหตุผล รวมทั้งไม่มีความเหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงในการจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ ที่

ต้องดำรงไว้ซึ่งอำนาจและเอกสิทธิ์ของรัฐ และฝ่ายปกครองผู้มีหน้าที่ตามกฎหมาย มิเช่นนั้นบริการ

สาธารณะและประโยชน์สาธารณะย่อมไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ได้ การปฏิเสธนี้ยังรวมถึงการไม่นำองค์กรและระบบวิธีพิจารณาที่ใช้ในระบบกฎหมายเอกชนมาใช้กับปัญหาทาง

<sup>31</sup> ภูริชญา วัฒนรุ่ง, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 27*, น. 307.

<sup>32</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *กฎหมายมหาชน เล่ม 3: ที่มาและนิติวิธี*, (กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, 2538), น. 291-293.

กฎหมายมหาชนด้วย เช่นในประเทศที่มีศาลพิเศษแยกต่างหากจากศาลยุติธรรม ได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง ฯลฯศาลพิเศษเหล่านี้มีส่วนสำคัญในการสร้าง และพัฒนา ทำให้กฎหมายมหาชนเป็นระบบ เช่นที่ปรากฏในคำวินิจฉัย หรือคำพิพากษานั้นเอง จะแสดงหลักกฎหมาย หรือข้อยกเว้นไว้ด้วยเสมอนักวิชาการ หรือผู้ศึกษากฎหมายรวมทั้งบุคคลที่สนใจทางกฎหมายมหาชนสามารถวิพากษ์วิจารณ์คำวินิจฉัยตามหลักทางวิชาการได้ ทำให้เกิดการต่อยอดและพัฒนาหลักกฎหมายมหาชนต่อไปอย่างไรก็ตาม ไม่ได้หมายความว่าแนวคิดต่างๆ ของกฎหมายเอกชนจะไม่สามารถนำมาใช้กับเรื่องกฎหมายมหาชนได้เลย เพราะด้วยวิวัฒนาการของกฎหมายเอกชนเกิดขึ้นและพัฒนาจากระบบเก่าแก่จนในบางเรื่องตกผลึก และเป็นหลักการที่มีการยอมรับ เช่น ในเรื่องเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของนิติกรรมชอบด้วยกฎหมาย หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อย ศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือไม่อาจต้องนำแนวคิดของกฎหมายเอกชนมาปรับใช้ เป็นต้น

2) นิติวิธีเชิงสร้างสรรค์ หมายถึง การที่กฎหมายมหาชนนั้นอยู่บนพื้นฐานที่ต้องคำนึงถึงและจะต้องนำหลักประโยชน์สาธารณะมาพิจารณาประกอบกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลเพื่อใช้เป็นหลักในการสร้างหลักกฎหมายมหาชนที่ดี

#### 7. ประเภทของการกระทำทางปกครอง

การกระทำทางปกครอง แบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ นิติกรรมทางปกครอง กับการปฏิบัติการทางปกครอง

นิติกรรมทางปกครอง หมายถึง การกระทำใดๆ ของฝ่ายปกครองที่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมาย และแสดงเจตนาออกมาให้ปรากฏเพื่อให้มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ เพื่อก่อเปลี่ยนแปลง โอน สงวน หรือระงับซึ่งสิทธิอย่างใดอย่างหนึ่งให้มีผลตามกฎหมายระหว่างฝ่ายปกครองด้วยกันเองหรือฝ่ายปกครองกับเอกชน อาจเป็นนิติกรรมฝ่ายเดียว หรือนิติกรรมหลายฝ่าย

นิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียว (Act Administratif Unilateral) การที่ฝ่ายปกครองก่อนิติกรรมฝ่ายเดียวหมายถึง การกระทำของฝ่ายปกครองนั้นได้มุ่งโดยตรงต่อการผูกนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ให้เกิดความเคลื่อนไหวในทางกฎหมายประการใดประการหนึ่ง โดยไม่จำเป็นต้องได้รับความยินยอมจากคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งก่อน เพื่อก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวนหรือระงับซึ่งสิทธิ ได้แก่ กฎ และคำสั่งทางปกครอง ซึ่งอำนาจในการทำนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวของฝ่ายปกครองนั้น มีทั้งอำนาจผูกพันที่ก่อขึ้นโดยฝ่ายปกครอง ซึ่งไม่อาจปฏิเสธได้ เป็นการใช้อำนาจที่เด็ดขาด เปิดโอกาสให้ฝ่ายปกครองตัดสินใจได้ว่าจะเลือกกระทำการ หรือไม่กระทำการ แต่ต้องดำเนินการภายใต้กรอบหรือขอบเขตที่กฎหมายกำหนด ต้องชอบด้วยแบบของการกระทำทางปกครอง เช่น ต้องออกคำสั่งเป็นลายลักษณ์อักษร ต้องอ้างกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ และให้เหตุผลประกอบคำสั่ง

เสมอ เป็นต้น นอกจากนี้กระบวนการในการออกคำสั่งทางปกครองต้องชอบด้วยกระบวนการที่กฎหมายกำหนด

นิติกรรมทางปกครองสองฝ่ายหรือหลายฝ่าย ได้แก่ “สัญญาทางปกครอง” ศาสตราจารย์ เวอเดล (Vedel) แห่งมหาวิทยาลัยกรุงปารีส ได้อธิบายว่า<sup>33</sup> ในการดำเนินการของฝ่ายปกครองนี้ นอกจากจะใช้วิธีการทางกฎหมายโดยการทำนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวแล้ว ฝ่ายปกครองยังใช้วิธีการทำสัญญาได้อีกด้วย สัญญาที่ฝ่ายปกครองทำหรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับนั้น เรียกว่าสัญญาทางปกครอง (Contrats de l' Administration) การใช้สัญญาทางปกครองในการดำเนินกิจกรรมของรัฐ เพื่อวัตถุประสงค์ที่สำคัญคือ เพื่อประโยชน์สาธารณะซึ่งมีมากมายหลายรูปแบบ ทำให้บางกรณียากที่จะกำหนดรูปแบบของสัญญาทางปกครองไว้โดยเฉพาะ ว่าต้องมีรูปแบบอย่างไร ซึ่งมีแนวคิดเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองที่สำคัญและได้รับการยอมรับ คือ หลักสัญญาทางปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส ซึ่งแบ่งออกได้ เป็น 2 ประเภท<sup>34</sup> คือ สัญญาทางปกครองโดยกฎหมายกำหนด และสัญญาสัญญาทางปกครองโดยสภาพ

ประเภทของสัญญาทางปกครอง กรณีแรก มีกฎหมายกำหนดไว้โดยชัดแจ้ง หรือ กำหนดให้สัญญานั้นอยู่ในอำนาจของศาลปกครอง เป็นการกำหนดโดยอ้อม เพื่อให้คดีเกี่ยวกับสัญญาดังกล่าวอยู่ในอำนาจศาลปกครอง เช่น สัญญาว่าจ้างเอกชน ก่อสร้าง ซ่อมแซมอาคารที่ใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ เป็นต้น

ประเภทสัญญาทางปกครอง กรณีที่สอง คือ โดยสภาพ ไม่มีกฎหมายกำหนดอย่างสัญญาประเภทแรก หลักนี้เกิดจาก ฝรั่งเศสวางหลักวินิจฉัยหากปรากฏว่าสัญญานั้นมีคู่กรณีอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งเป็นฝ่ายปกครอง เข้ามาเกี่ยวข้องกับฐานะคู่สัญญา ประกอบกับมีวัตถุประสงค์ของสัญญาเพื่อให้ดำเนินการ หรือให้เข้าร่วมดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ ในที่นี้พิจารณาได้จากข้อกำหนดหรือเนื้อหาในตัวสัญญานั้นๆ เอง จะแสดงออกให้เห็นถึงเอกลักษณ์ของฝ่ายปกครอง ในลักษณะที่เหนือคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง เช่น มีข้อกำหนดตกลงให้ฝ่ายปกครอง เปลี่ยนแปลงแก้ไข เลิกสัญญาได้ฝ่ายเดียว โดยคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งไม่ต้องให้ความยินยอม ซึ่งหลักเกณฑ์ต่างๆเหล่านี้สามารถนำมาใช้ในการแบ่งแยกระหว่างสัญญาทางปกครองกับสัญญาทางแพ่งของฝ่ายปกครองได้ เพราะมิใช่ว่าทุกกรณีสัญญาที่ฝ่ายปกครองทำขึ้นนั้นจะเป็นสัญญาทางปกครองเสมอไป หลักนี้ได้

<sup>33</sup> โภคิน พลกุล, สัญญาทางปกครองในกฎหมายไทย, ในเอกสารประกอบการสัมมนาและการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ เรื่องสัญญาทางปกครอง : การแลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่างประเทศเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองและบทบาทของศาล, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลปกครอง, 2546), น. 541-543.

<sup>34</sup> โภคิน พลกุล, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 33, น. 541-543.

ถูกนำมาอธิบายอีกครั้งในที่ประชุมใหญ่ในศาลปกครองสูงสุด<sup>35</sup> ว่าสัญญาใดจะเป็นสัญญาทางปกครองตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้นั้น ต้องพิจารณาจากหลักคู่สัญญาและเนื้อหา หรือข้อกำหนดในสัญญาที่แสดงเอกลักษณ์ฝ่ายเดียวของคู่สัญญาเป็นสำคัญ

### บริการสาธารณะ มีองค์ประกอบที่สำคัญ 2 ประการ คือ

1. ต้องเป็นเรื่องที่จัดทำโดยนิติบุคคลในกฎหมายมหาชน (Unepersonne Publique) ในส่วนองค์ประกอบด้านโครงสร้างรัฐ เป็นบุคคลที่ถูกสมมติขึ้นมา จำเป็นต้องมีฝ่ายปกครองเป็นผู้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะแทน หรืออาจให้เอกชนเข้ามาร่วมจัดทำบริการสาธารณะแทนฝ่ายปกครองในบางกิจการได้ เช่น ในรูปรัฐวิสาหกิจต่างๆ ทั้งนี้เพื่อความคล่องตัวในการบริหารจัดการ แต่ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากฝ่ายปกครองอยู่

2. ต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์ของคนหมู่มากของสังคม ในลักษณะประโยชน์ส่วนรวมหรือร่วมกัน เป็นการพิจารณาโครงสร้างด้านวัตถุประสงค์หรือเนื้อหาของกิจการที่ฝ่ายปกครองจัดทำ มุ่งที่ประโยชน์สาธารณะ (Interest Public) หรือไม่เป็นสำคัญ เมื่อทราบว่าภารกิจของรัฐ ซึ่งจัดทำในรูปบริการสาธารณะเป็นภารกิจหลักของฝ่ายปกครอง เพื่อตอบสนองต่อความต้องการประชาชนของรัฐ รัฐทำให้เกิดหลักสำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะขึ้น ตามทฤษฎีกฎหมายบริการสาธารณะของ Rolland<sup>36</sup> เป็นหลักที่สำคัญที่นำมาใช้กับบริการสาธารณะได้ทุกประเภท คือ

1. หลักความเสมอภาค เพราะวัตถุประสงค์ในการที่รัฐเข้ามาจัดทำบริการสาธารณะไม่ได้วางอยู่บนหลักของประโยชน์ผู้ใดผู้หนึ่งโดยเฉพาะเหมือนเอกชน เป็นการจัดทำเพื่อประโยชน์ของพลเมืองของรัฐทุกคน จึงต้องมีความเสมอภาคกัน

2. หลักความต่อเนื่องของการบริการสาธารณะ (Principe de Continuité) มาจากหลักความต่อเนื่องของรัฐ (Principe de la Continuité de l'Etat) เป็นหลักที่เรียกร้องให้ฝ่ายปกครองต้องจัดให้มีบริการสาธารณะอย่างสม่ำเสมอและตลอดเวลาไม่อาจทำให้ขาดความต่อเนื่องเช่นนี้ได้ เพราะเป็นเรื่องที่กระทบและเดือดร้อนแก่ประชาชนของรัฐจำนวนมาก

3. หลักการปรับปรุงเปลี่ยนแปลง เมื่อสังคมมีการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ทำให้รัฐไม่อาจหยุดนิ่งเพียงบริการสาธารณะเช่นเดิม เช่น บริการสาธารณะที่เกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงปลอดภัย ความสงบเรียบร้อย การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนเท่านั้น แต่รัฐต้อง

<sup>35</sup> มติที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ครั้งที่ 6/2544 วันที่ 10 ตุลาคม 2544

<sup>36</sup> วิษณุ วรรณุญ, ปิยะศาสตร์ ไชวพันธ์ และเจตน์ สดาวรรณศิริพร, ตำรากฎหมายปกครองว่าด้วยกฎหมายปกครองทั่วไป, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2551), น. 185-186.



ปรับปรุงบริการสาธารณะให้ทันต่อสภาวะต่างๆ ของโลก เช่น ด้านพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม เป็นต้นว่าการลงทุนด้านสาธารณูปโภค การลงทุนโครงสร้างระบบขนส่ง การคมนาคมใหญ่ๆ ที่เอกชนอาจไม่มีกำลังมากพอ รัฐจำต้องเข้าไปร่วมจัดทำกับเอกชนหรืออาจดำเนินกิจการอย่างเอกชน ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและประสิทธิภาพที่ดีกว่า เช่น ในรูปรัฐวิสาหกิจ ไฟฟ้า ประปา รถไฟฟ้า ทางด่วน ธนาคาร เป็นต้น หลักนี้ทำให้อาจแบ่งประเภทบริการสาธารณะออกได้เป็น 2 ประเภท คือบริการสาธารณะทางปกครอง (Services Publics Administrative) และบริการสาธารณะที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม (Services Publics Industriels et Commerciaux) เป็นต้น

#### 8. แนวความคิดในการระงับข้อพิพาทนอกศาล

กระบวนการระงับข้อพิพาทในปัจจุบันมีหลากหลายรูปแบบ ไม่ใช่เพียงการระงับข้อพิพาทโดยกระบวนการของศาลเท่านั้น แต่เมื่อสภาพเศรษฐกิจสังคมได้เจริญขึ้น ข้อพิพาทที่เกิดจากการดำเนินการในรูปแบบต่างๆ ได้มีปริมาณเพิ่มขึ้น ทั้งจำนวนและประเภท ซึ่งมีความหลากหลายแตกต่างและซับซ้อนขึ้นกว่าในอดีตอย่างมาก คดีที่ขึ้นสู่ศาลมีจำนวนมาก การพิจารณาและพิพากษาของศาลจึงมีความล่าช้าตามไปด้วย เหตุผลที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือความแตกต่างระหว่างการศึกษาของศาลกับการระงับข้อพิพาทนอกศาล คือศาลมีองค์คณะและเป็นสถาบันที่จัดตั้งไว้อย่างถาวรเพื่อพิจารณาพิพากษาคดีต่างๆ มีกฎหมายวิธีพิจารณาความที่ใช้อยู่ตามปกติเพื่อกำหนดขั้นตอนและวิธีการในการพิจารณา และพิพากษาคดี การดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลจึงอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายวิธีพิจารณาความโดยเคร่งครัด ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ในเรื่องของพยานหลักฐาน การอุทธรณ์ หรือฎีกาคำพิพากษา และในการพิพากษาคดีศาลต้องนำตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้องมาปรับใช้กับข้อพิพาทอย่างเคร่งครัด ต่างกับการระงับข้อพิพาทนอกศาล ดังนั้นการระงับข้อพิพาทนอกศาลจึงเป็นทางเลือกที่ดีทางหนึ่ง เนื่องจากสะดวกรวดเร็ว ประหยัด และยังมีบุคลากรภายนอกซึ่งเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถ และเชี่ยวชาญในเรื่องปัญหาที่เกิดขึ้นกับคู่กรณี ซึ่งทำให้เกิดผลดีแก่กรณีพิพาทและคู่กรณีเอง

ขั้นตอนการดำเนินกระบวนการอนุญาโตตุลาการ ข้อพิพาทที่สามารถเข้าสู่กระบวนการระงับข้อพิพาทฝ่ายกรมธนารักษ์ได้แก่

1. ข้อพิพาทฝ่ายกรมธนารักษ์ทุกประเภท รวมทั้งข้อพิพาทหรือข้อขัดแย้งอื่นๆ ที่มีประเด็นเกี่ยวกับกรมธนารักษ์ร่วมอยู่ด้วย ขั้นตอนและวิธีการดำเนินการในชั้นรับคำเสนอข้อพิพาทในการระงับข้อพิพาทเริ่มที่คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หรือทั้งสองฝ่ายยื่นคำเสนอข้อพิพาทต่อกรมธนารักษ์โดยดำเนินการพร้อมเตรียมเอกสารและหลักฐาน เพื่อประกอบการยื่น ขั้นตอนก่อนเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของอนุญาโตตุลาการ เมื่อกรมธนารักษ์ได้รับคำเสนอข้อพิพาทแล้ว เจ้าหน้าที่

จะตรวจสอบความถูกต้อง และหากเอกสารไม่ถูกต้องครบถ้วน ผู้เสนอจะต้องแก้ไขให้ถูกต้อง โดยหากถูกต้องครบถ้วนได้แก้ไขเรียบร้อยแล้ว เจ้าหน้าที่จะรับคำเสนอและสำเนาไปยังคู่อกรณีกฝ่ายหนึ่ง เมื่อคู่อกรณีกฝ่ายได้รับสำเนาเป็นหนังสืออาจยื่นคำคัดค้าน และคำเรียกร้องแย้งภายใน 15 วัน นับแต่วันได้รับสำเนา

2. กรมธนารักษ์จะดำเนินการส่งสำเนาคำคัดค้าน หรือคำเรียกร้องแย้งให้ผู้เสนอข้อพิพาทโดยผู้เสนออาจยื่นคำแก้คำร้องแย้งได้ภายใน 15 วันนับแต่วันได้รับสำเนา

3. ก่อนเริ่มขั้นตอนการอนุญาตจะนัดประชุมคู่อพิพาทเพื่อไกล่เกลี่ย หากตกลงกันได้ก็จะทำสัญญาประนีประนอมยอมความกัน

4. หากไม่สามารถตกลงกันได้ คู่อพิพาทอาจแต่งตั้งผู้ประนอมข้อพิพาทมาช่วยไกล่เกลี่ย ถ้าตกลงกันได้ ก็จะทำสัญญาประนีประนอมยอมความร่วมกัน

5. ในกรณีไม่สามารถตกลงกันได้ กรมธนารักษ์จะเริ่มดำเนินการระงับข้อพิพาทโดยอนุญาโตตุลาการ เป็นต้น

กล่าวโดยสรุปในบทที่ 2 นี้ผู้ศึกษาได้กล่าวถึงหลักการทฤษฎีต่างๆ เพื่อใช้ในการวิเคราะห์กฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน และนำไปเป็นข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไข กฎหมายซึ่งจะกล่าวถึงปัญหากฎหมายในบทที่ 4 ต่อไป

## บทที่ 3

### หลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุของภาคเอกชน ตามกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ

การใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐโดยภาคเอกชน เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ส่วนบุคคลของภาคเอกชนกับผลประโยชน์ส่วนรวม จากการที่คู่สัญญาสองฝ่ายมีสถานะไม่เท่ากันในการทำสัญญา ในการเข้าทำสัญญาเช่าที่ราชพัสดุเมื่อมีกรณีพิพาทเกิดขึ้นระหว่างคู่สัญญาที่เป็นภาคเอกชนกับรัฐ มีความสับสนไม่ชัดเจนในเรื่องการบังคับใช้ และเขตอำนาจศาล แม้กระทั้งการแก้ไขข้อพิพาทต่างๆว่าอำนาจ และเขตอำนาจศาลควรจะเป็นอำนาจของศาลใด ระหว่างเขตอำนาจของศาลปกครอง กับศาลยุติธรรม และเนื้อหาของสัญญาเช่าที่ราชพัสดุนั้น ควรจะเป็นสัญญาเช่าในทางกฎหมายแพ่ง หรือสัญญาปกครอง มาบังคับใช้กับคู่สัญญา ซึ่งในบทนี้จะศึกษาถึงหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ของภาคเอกชนในที่ราชพัสดุในประเทศไทยและในต่างประเทศ องค์กรที่เกี่ยวข้องในการบังคับใช้กฎหมายและการดูแลที่ราชพัสดุของประเทศไทยและต่างประเทศ รวมถึงหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งหมด โดยศึกษาเปรียบเทียบกับกรณีในต่างประเทศ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐฝรั่งเศส เยอรมัน และ สิงคโปร์

#### 3.1 มาตรการทางกฎหมายในการใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุของภาคเอกชนตามกฎหมายต่างประเทศ

การใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐโดยภาคเอกชน การจะเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐต้องพิจารณาถึงการแบ่งประเภททรัพย์สินของรัฐ รัฐมีรูปแบบการจัดการและสามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่คือ ทรัพย์สินของรัฐ และ ทรัพย์สินที่เป็นของเอกชน

ทรัพย์สินไม่ว่าอสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์ มีหลักทั่วไปว่าเมื่อตกเป็นของบุคคลใดบุคคลนั้นย่อมมีอำนาจแห่งแดนกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครอง ใช้สอย ติดตาม หวงกันไว้เพื่อประโยชน์ของตน โดยเฉพาะทรัพย์สินของรัฐ เป็นทรัพย์สินที่มีความสำคัญ ในการเป็นองค์ประกอบหนึ่งของรัฐ เช่น ที่ดิน เป็นองค์ประกอบส่วนดินแดนของรัฐ และที่ดินของรัฐยังสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการบริหารและพัฒนาประเทศในรูปแบบต่างๆ โดยเฉพาะการใช้ที่ดินเพื่อจัดทำประโยชน์สาธารณะ ไม่ว่าประโยชน์ที่มีลักษณะร่วมกันของประชาชน หรือประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะก็ตาม รัฐจึงต้องมีกฎหมายภายในที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติกำหนดให้ที่ดินของรัฐในแต่ละประเภทได้รับการคุ้มครอง มีการจัดการดูแลโดยฝ่ายนิติบัญญัติจะ

กำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะแต่ละฉบับแตกต่างกันออกไปตามประเภทที่ดินของรัฐ ซึ่งมีอยู่มากมายหลายประเภท แต่ที่ดินของรัฐทุกประเภทนั้นจะมีการกำหนดให้หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้มีอำนาจตามกฎหมายในการคุ้มครอง ดูแลรักษา รวมถึงมีอำนาจในการนำที่ดินของรัฐบางประเภทไปจัดหาประโยชน์โดยการให้เช่า หรือทำสัญญาต่างตอบแทนในรูปแบบต่างๆ ภายใต้กรอบของกฎหมายกำหนด

หลังจากได้ศึกษากฎเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุของภาคเอกชนตามกฎหมายไทยแล้ว ในส่วนนี้จะกล่าวถึงหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ของภาคเอกชนในที่ราชพัสดุในต่างประเทศ โดยศึกษาถึงองค์กรที่เกี่ยวข้องในการบังคับใช้กฎหมาย และการดูแลที่ราชพัสดุตามกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง และศึกษากฎหมายของสหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐฝรั่งเศส เยอรมัน และ สิงคโปร์ ตามลำดับ ซึ่งมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

### 3.1.1 สหรัฐอเมริกา

การบริหารทรัพย์สินของรัฐบาลสหรัฐอเมริกานั้น เป็นไปตามกฎระเบียบของรัฐบาลกลาง (Code of Federal Regulation) โดยกำหนดให้มีหน่วยงานกลาง ซึ่งเรียกว่า การบริการบริหารทั่วไป (General Services Administration (GSA)) ทำหน้าที่บริหารทรัพย์สินของรัฐบาลกลาง ตามระเบียบการจัดการทรัพย์สินของรัฐบาลกลาง ซึ่งออกโดยผู้ดูแลระบบบริการทั่วไป ตามรัฐธรรมนูญการบริหารทรัพย์สินของรัฐบาลกลาง พ.ศ. 2492 ระเบียบดังกล่าวเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ GSA และเป็นตัวแทนของรัฐในการกำหนด กฎเกณฑ์ นโยบาย วิธีการปฏิบัติงาน มอบอำนาจในการจัดการทรัพย์สิน โครงการต่าง ๆ และการบริหารงานประเภทต่างๆ เพื่อให้งานบริหารทรัพย์สินของรัฐบาลเป็นไปในทิศทางเดียวกัน และไม่ขัดแย้งกัน การดำเนินการที่แตกต่างจากระเบียบไม่สามารถกระทำได้ เว้นแต่จะได้รับการอนุญาตจากผู้บริหาร หรือหน่วยงานที่ได้รับมอบอำนาจ แล้วแต่กรณี

กฎหมายอีกฉบับ คือ รัฐบัญญัตินโยบายที่ดินของรัฐบาลกลาง และการจัดการ พ.ศ. 2519(Federal Land Policy and Management Act of 1976)<sup>37</sup> ซึ่งสำนักจัดการที่ดิน สังกัดกระทรวงมหาดไทยของสหรัฐอเมริกา(U.S.Department of the Interior - Bureau of Land Management หรือ BLM) รับผิดชอบจัดการที่ดินสาธารณะ และที่ดินได้แผ่นดิน ตามเขตอำนาจศาลภายใต้รัฐบัญญัตินโยบายที่ดินของรัฐบาลกลาง และการจัดการ พ.ศ. 2519 หรือ FLPMA ควบคู่ไป

<sup>37</sup> Sec. 101 This Act may be cited as the “Federal Land Policy and Management Act of 1976,”

กับกฎหมาย ข้อบังคับ และนโยบายภายในอื่น ๆ<sup>38</sup> สำนักจัดการที่ดิน กระทรวงมหาดไทยส่งเสริมการใช้ที่ดินสาธารณะ ซึ่งสอดคล้องกับกฎหมาย นโยบายที่ดินของรัฐบาลกลาง และการจัดการ (FLPMA)<sup>39</sup> ซึ่งในการจัดการที่ดินสาธารณะนั้นสำนักจัดการที่ดิน กระทรวงมหาดไทย ได้จัดทำแผนการใช้ที่ดิน หรือที่เรียกว่าแผนการจัดการทรัพยากร (RMPs) ซึ่งทำหน้าที่เป็นพิมพ์เขียวในการรักษาภูมิทัศน์สาธารณะให้แข็งแรง และมีประสิทธิผลสำหรับการใช้งานที่หลากหลาย<sup>40</sup> เมื่อเตรียมแผนแล้ว BLM ขอเชิญชวน และให้คุณค่ากับคนในท้องถิ่นและมุมมองที่หลากหลาย เคารพในความผูกพันที่ชุมชนพื้นเมือง และชุมชนดั้งเดิมมีต่อแผ่นดิน และพัฒนาความร่วมมือที่นำมาซึ่งการดูแลทรัพยากรที่ประสบความสำเร็จ<sup>41</sup>

สำนักจัดการที่ดินออกสัญญาเช่า และใบอนุญาตให้ประชาชนใช้ ครอบครอง และพัฒนาที่ดินสาธารณะ เพื่อวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ตัวอย่าง ได้แก่ การถ่ายทำภาพยนตร์ และการถ่ายภาพเชิงพาณิชย์ การแสดงโฆษณา การเก็บเกี่ยวพืชผล การพักอาศัย สิ่งอำนวยความสะดวกด้านสันตนาการ ที่เก็บอุปกรณ์ก่อสร้าง ลานประกอบ บ่อน้ำ และการใช้งานอื่น ๆ<sup>42</sup> โดยในมาตรา 302, 303 และ 310 แห่งรัฐบัญญัตินโยบายและการจัดการที่ดินของรัฐบาลกลาง พ.ศ. 2519 (Federal Land Policy and Management Act of 1976 (43 U.S.C. 1732, 1733, 1740)) มอบอำนาจให้ปลัดกระทรวงมหาดไทย ออกกฎระเบียบที่กำหนดให้ใช้ครอบครองที่ดินสาธารณะ และการพัฒนาที่ดินสาธารณะผ่านการเช่า, ใบอนุญาต, และสิทธิในทางจำเป็น (สิทธิในการห้ามหรือใช้ที่ดินของบุคคลอื่นเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ)<sup>43</sup> การนำทรัพย์สินของรัฐ นอกเหนือจากที่รัฐใช้ประโยชน์แล้วออกให้เช่าเป็นระยะเวลา 99 ปี

<sup>38</sup> Sec. 101 This Act may be cited as the, “Federal Land Policy and Management Act of 1976,” Retrieved on 3 June 2022, from <https://www.blm.gov/about/how-we-manage>.

<sup>39</sup> Sec. 101 This Act may be cited as the, “Federal Land Policy and Management Act of 1976,” Retrieved on 3 June 2022, from <https://www.blm.gov/about/how-we-manage>.

<sup>40</sup> Sec. 101 This Act may be cited as the, “Federal Land Policy and Management Act of 1976,” Retrieved on 3 June 2022, from <https://www.blm.gov/about/how-we-manage>.

<sup>41</sup> Sec. 101 This Act may be cited as the, “Federal Land Policy and Management Act of 1976,” Retrieved on 3 June 2022, from <https://www.blm.gov/about/how-we-manage>.

<sup>42</sup> Sec. 101 This Act may be cited as the, “Federal Land Policy and Management Act of 1976,” Retrieved on 3 June 2022, from <https://www.blm.gov/programs/lands-and-realty/leases-and-permits>.

<sup>43</sup> § 2920.0–3 Authority, <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CFR-2004-title43-vol2/pdf/CFR-2004-title43-vol2-part2920.pdf>.

### คำจำกัดความ

(c) สัญญาเช่า หมายถึง การให้อำนาจครอบครอง และใช้ที่ดินสาธารณะเป็นที่ตั้งถาวร ในช่วงเวลาหนึ่งที่กำหนดไว้<sup>44</sup>

(d) ใบอนุญาต หมายถึง การอนุญาต และการเพิกถอนในระยะสั้นสำหรับการใช้ที่ดินสาธารณะตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด<sup>45</sup>

การใช้งานใด ๆ ที่ไม่ได้รับอนุญาตโดยเฉพาะตามกฎหมาย หรือข้อบังคับอื่น และไม่ใช้สิ่งที่ถูกกฎหมายห้ามไว้โดยเฉพาะ อาจจะได้รับอนุญาตภายใต้ส่วนนี้ การใช้ซึ่งอาจได้รับอนุญาตรวมถึงที่อยู่อาศัย เกษตรกรรม อุตสาหกรรม และการค้า และการใช้งานที่ไม่ได้รับอนุญาตภายใต้นโยบายที่ดินของรัฐบาลกลาง หรือมาตรา 28 แห่ง รัฐบัญญัติการเช่า การอนุญาตใช้ที่ดินจะต้องได้รับอนุญาตในประเภทต่อไปนี้<sup>46</sup>

(a) สัญญาเช่าจะต้องใช้เพื่ออนุญาตให้ใช้ที่ดินสาธารณะ ที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้างที่สำคัญ การพัฒนา หรือการปรับปรุงที่ดิน และการลงทุนของทุนจำนวนมาก ซึ่งจะตัดจำหน่ายตามช่วงเวลา สัญญาเช่า บ่งบอกถึงผลประโยชน์การครอบครอง และสามารถเพิกถอนได้เฉพาะตามข้อกำหนดและข้อกำหนดของสัญญาเช่า ซึ่งจะออกตามระยะเวลาที่กำหนด โดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ ซึ่งสอดคล้องกับเวลาที่ต้องใช้ในการตัดจำหน่ายเงินลงทุน

### ค่าธรรมเนียม

#### (a) ค่าเช่า

(1) ผู้ถือใบอนุญาตการใช้ที่ดิน จะต้องชำระเป็นรายปีหรืออย่างอื่น ตามที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจกำหนดล่วงหน้า เป็นค่าเช่าตามที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจกำหนด การเช่าจะขึ้นอยู่กับมูลค่าตลาดของสิทธิที่ได้รับอนุญาตในการอนุมัติการใช้ที่ดิน หรือตามที่กำหนดโดยการเสนอราคาแข่งขัน (ประมูล) ไม่ว่าในกรณีใดก็ตามค่าเช่าจะถูกกว่ามูลค่าตลาด<sup>47</sup>

(2) ค่าเช่าสำหรับสัญญาเช่าอาจปรับทุก ๆ 5 ปี หรือเร็วกว่านั้น ตามที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจกำหนด เพื่อสะท้อนมูลค่าตลาดตามความยุติธรรมในปัจจุบัน

<sup>44</sup> § 2920.0–5 Definitions, <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CFR-2004-title43-vol2/pdf/CFR-2004-title43-vol2-part2920.pdf>

<sup>45</sup> § 2920.0–5 Definitions, <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CFR-2004-title43-vol2/pdf/CFR-2004-title43-vol2-part2920.pdf>

<sup>46</sup> § 2920.1–1 Authorized use, <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CFR-2004-title43-vol2/pdf/CFR-2004-title43-vol2-part2920.pdf>

<sup>47</sup> § 2920.8 Fees, <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CFR-2004-title43-vol2/pdf/CFR-2004-title43-vol2-part2920.pdf>

1. กฎหมายที่ใช้บังคับในเรื่องการเช่าอสังหาริมทรัพย์ในสหรัฐอเมริกา<sup>48</sup> นั้นมีการพัฒนาที่เป็นอิสระ และแตกต่างจากระบบประมวลกฎหมาย มีการพัฒนาขึ้นจากกฎหมายของประเทศอังกฤษ ซึ่งเป็นระบบศักดินาลักษณะสิทธิการเช่านั้น โดยทั่วไปแล้วผู้เช่าสามารถโอนสิทธิการเช่า หรือให้เช่าช่วงซึ่งทรัพย์สินที่ดินมีสิทธิครอบครองตามสัญญาเช่าอสังหาริมทรัพย์ได้ เว้นแต่มีข้อตกลงกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นในสัญญาเช่า

ดังนั้นในส่วนนี้จะศึกษาถึงความหมายของสัญญาเช่าอสังหาริมทรัพย์ รูปแบบของการเช่าทรัพย์สิน ประเภทของสัญญาเช่าอสังหาริมทรัพย์ การโอนสิทธิการเช่า และการเช่าช่วง มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1. ความหมายของสัญญาเช่าอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมาย ในเรื่องการเช่าอสังหาริมทรัพย์หมายถึง สัญญาซึ่งผู้ให้เช่า ตกลงให้ผู้เช่า ได้ครอบครองสิทธิในที่ดิน และใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินที่เช่าภายในระยะเวลาจำกัด ตามที่ได้ตกลงกันไว้ในสัญญาเช่า เป็นความผูกพัน โดยที่ผู้ให้เช่าตกลงโอนสิทธิครอบครองที่ดินนั้นให้แก่ผู้เช่า ขณะเดียวกันผู้เช่าตกลงชำระค่าเช่าตามสัญญานั้น ดังนั้นจะเห็นได้ว่าผู้เช่าจึงมีสิทธิครอบครอง และใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินที่เช่าของผู้ให้เช่า นั้น ซึ่งเกิดขึ้นโดยผลของสัญญาและกฎหมายกำหนดให้เป็นบุคคลสิทธิ(personal property) นอกจากนี้การใช้ทรัพย์สินที่เช่าตามสัญญาเช่านั้น ผู้เช่าเป็นผู้ที่มีอำนาจครอบครองและใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินที่เช่าแต่เพียงผู้เดียว ซึ่งมีความแตกต่างจากการได้รับอนุญาตให้เข้าไป หรือใช้อสังหาริมทรัพย์ของผู้อื่น คือ ผู้ที่ได้รับอนุญาตจากเจ้าของทรัพย์สินจะสามารถเข้าไป หรือใช้ทรัพย์สินของผู้อื่นได้โดยไม่เป็นการละเมิด ทั้งนี้การได้รับอนุญาตนั้นอาจจะมิใช่ได้รับอนุญาตมากกว่า 1 คนที่มีสิทธิเข้าไปใช้ทรัพย์สินของผู้อื่นก็ได้

2. รูปแบบของการเช่าทรัพย์สิน สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีความก้าวหน้าในเรื่องของกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองสิทธิ ซึ่งรวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวกับการเช่าทรัพย์สิน เป็นประเทศที่มีระบบกฎหมายแบบ Common law มีรัฐสภาที่มีอำนาจในการบัญญัติกฎหมายได้เท่าที่ไม่ขัดรัฐธรรมนูญ รัฐสภาได้บัญญัติกฎหมายรัฐบาลกลาง และมลรัฐต่างๆ จะออกกฎหมายบังคับใช้ภายใน แต่ในการดำเนินธุรกิจการพาณิชย์มลรัฐ ต่างๆ ได้ร่วมมือปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกฎหมายที่ใช้ในมลรัฐ เพื่อให้มีรูปแบบและวิธีสอดคล้องกัน เพื่อประโยชน์ร่วมกันในการดำเนินกิจกรรมทางธุรกิจ

กรณีของการเช่าอสังหาริมทรัพย์นั้น ในระหว่างผู้ให้เช่ากับผู้เช่า อาจทำสัญญาเช่าไม่ว่าจะเป็นวาจาหรือทำเป็นหนังสือก็ได้ แต่เนื่องจากว่ามลรัฐต่างๆของประเทศอเมริกามีอำนาจในการ

<sup>48</sup> ประภาส เกลยมรรค, “ปัญหาการเปลี่ยนสินทรัพย์เป็นทุน : ศึกษาเฉพาะกรณีการนำสิทธิการเช่าที่ราชพัสดุนำไปเป็นหลักประกันการชำระหนี้กับสถาบันการเงิน,” (วิทยานิพนธ์นิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2549), น. 95 - 102.

ออกกฎหมายเพื่อใช้บังคับภายในรัฐตนได้ ดังนั้นกฎหมายว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้เช่ากับผู้เช่า วิธีการทำสัญญาเช่าหลายรูปแบบต่างกันไปในแต่ละรัฐ โดยพิจารณาจากความเหมาะสมในแต่ละมลรัฐ

3. ประเภทของสัญญาเช่าอสังหาริมทรัพย์ ในประเทศอเมริกา สัญญาเช่าอสังหาริมทรัพย์อาจแบ่งแยกประเภทได้หลายวิธี โดยส่วนมากมักจะแบ่งประเภทการเช่าได้ดังนี้ (1) การเช่าที่มีกำหนดระยะเวลาเช่า (2) การเช่าตามประเภทการใช้ทรัพย์สินที่เช่า (3) การเช่าตามวิธีการชำระค่าเช่า (4) การเช่าที่ไม่ได้กำหนดระยะเวลาเช่านอกเหนือจาก 3 ประเภทดังกล่าว

1) การเช่าที่มีกำหนดระยะเวลาเช่า กรณีการเช่าที่มีกำหนดระยะเวลาเช่านั้นเป็นสัญญาเช่าที่ผู้เช่ามีสิทธิครอบครอง (possession interest) ในทรัพย์สินที่เช่า โดยต่อเนื่องภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้แน่นอนตามสัญญาเช่า ซึ่งบางครั้งก็เรียกว่าอสังหาริมทรัพย์ที่ไม่มีกรรมสิทธิ์ (nonfreehold estate) ซึ่งมีความหมายตรงกันข้ามกับคำว่าอสังหาริมทรัพย์ (freehold estate) ที่หมายความถึงกรรมสิทธิ์ (ownership) อันเป็นชุมนุมแห่งสิทธิ (collection of rights) อยู่ในตัวทรัพย์สินไปตลอดอายุของตัวทรัพย์สินและตลอดกาล กรณีสัญญาเช่าประเภทนี้สามารถแบ่งออกได้ดังต่อไปนี้

(1) สัญญาเช่าที่มีกำหนดระยะเวลาเป็นปี สำหรับสัญญาเช่าที่มีกำหนดระยะเวลาเป็นปีนี้โดยทั่วไปเรียกว่า สัญญาเช่าที่กำหนดระยะเวลาเป็นจำนวนปีแน่นอน ซึ่งส่วนมากมักจะมีระยะเวลาเช่ายาวกว่า 1 ปี ถ้าหากผู้เช่าตายในระหว่างระยะเวลาเช่ายังเหลืออยู่ ทายาทของผู้เช่าจะสามารถเข้ารับเอาสิทธิการเช่าได้ และสัญญาเช่าจะเลิกไปโดยอัตโนมัติเมื่อครบกำหนดระยะเวลาเช่า

(2) สัญญาเช่าปีต่อปี สัญญาเช่าปีต่อปีเป็นกรณีที่ผู้ให้เช่าให้ผู้เช่าเช่าอสังหาริมทรัพย์มีกำหนดระยะเวลาเช่าเป็นจำนวน 1 ปี โดยผู้เช่าจะชำระค่าเช่าในวัน หรือก่อนวันที่ 1 ของเดือน จนกระทั่งเมื่อครบกำหนดระยะเวลา 1 ปีแล้ว หากยังไม่มีการชำระค่าเช่ากัน โดยที่ผู้เช่ายังครอบครองและใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินที่เช่ากันในปีต่อมาอีก และผู้ให้เช่ายอมรับความผูกพันภายใต้ข้อกำหนดและเงื่อนไขตามสัญญาเช่าเดิม

ดังนั้นพฤติการณ์ดังกล่าวจึงถือได้ว่า ได้มีการต่ออายุสัญญาเช่ากันออกไปอีกเป็นระยะเวลา 1 ปีแล้ว ถ้าปรากฏข้อเท็จจริงว่าได้มีการกระทำต่อเนื่องกันไปหลังครบกำหนด 1 ปีแล้ว จะถือได้ว่าเป็นสัญญาเช่าปีต่อปี แต่ถ้าหากว่าคู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งต้องการเลิกสัญญาเช่า ก็สามารถบอกกล่าวให้ผู้สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งทราบภายในระยะเวลาพอสมควร

2) การเช่าตามประเภทการใช้ทรัพย์สินที่เช่า โดยทั่วไปการเช่าอสังหาริมทรัพย์มักจะมีวัตถุประสงค์เพื่อการใช้ทรัพย์สินที่เช่ามาเสมอ เช่น อาจเป็นการเช่าเพื่อทำการเกษตรกรรม การค้า หรือ



อยู่อาศัย ซึ่งแล้วแต่คู่สัญญาต้องการที่จะผูกพันระหว่างกัน แต่อย่างไรก็ตามโดยส่วนมากแล้วพบว่า คู่สัญญาต้องการเช่าทรัพย์สินเพื่อทำการค้า และพาณิชย์ หรือเป็นการเช่าเพื่ออยู่อาศัยซึ่งอาจกล่าวได้ดังต่อไปนี้คือ

(1) สัญญาเช่าเพื่อการค้าหรือพาณิชย์ เป็นสัญญาเช่าที่ผู้เช่าต้องการใช้ทรัพย์สินที่เช่าเพื่อประกอบธุรกิจหารายได้ เช่น เปิดเป็นร้านค้าปลีก หรือสำนักงานเพื่อให้บริการ หรือใช้เป็นสถานที่ผลิตสินค้าบางประเภท เป็นต้น โดยทั่วไปจะมีกำหนดระยะเวลาการเช่ายาว นอกจากนี้ข้อตกลงในสัญญาเช่าประเภทนี้มักจะยืดหยุ่น และสามารถปรับเปลี่ยนได้ถ้าคู่สัญญาต้องการ เพื่อให้ทันต่อเหตุการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปในทางธุรกิจ และที่สำคัญอีกประการคือ มีข้อสัญญาให้สิทธิแก่ผู้เช่าต่ออายุสัญญาเช่าได้ โดยกำหนดไว้ชัดเจนในสัญญาเช่า

(2) สัญญาเช่าเพื่ออยู่อาศัย เป็นสัญญาเช่าที่ผู้เช่าไม่ได้ใช้ทรัพย์สินที่เช่าเพื่อเป็นการหารายได้ แต่ใช้ทรัพย์สินที่เช่าเพื่ออยู่อาศัยพร้อมครอบครัว และค่าเช่ามักคิดตามวิธีการชำระแบบรายเดือน ข้อสังเกตเกี่ยวกับการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อที่อยู่อาศัยนี้ โดยทั่วไปจะมีความแตกต่างกันมากในรายละเอียดทางกฎหมายการเช่าของแต่ละรัฐ ด้วยเหตุนี้เองสหรัฐอเมริกาจึงมีคณะกรรมการจัดทำกฎหมายให้เป็นแบบเดียวกัน (The Commissions on Uniform State Laws) ได้บัญญัติกฎหมายพระราชบัญญัติการเช่าที่อยู่อาศัย (Uniform Residential Landlord and Tenant Act) เพื่อเป็นกฎหมายแม่บทเกี่ยวกับการเช่าที่อยู่อาศัยสำหรับใช้เหมือนกันในทุกรัฐ ซึ่งทำให้เกิดความสะดวกและมีความทันสมัย ถือได้ว่าพระราชบัญญัตินี้เป็นการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับผู้ให้เช่าและผู้เช่าครั้งสำคัญเพราะกฎหมายฉบับนี้ได้สะท้อนให้เห็นที่ตกทอดกันมาแต่อดีต ว่าความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้เช่ากับผู้เช่าเป็นความสัมพันธ์กันตามกฎหมายเรื่องทรัพย์สิน ให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแนวความคิดใหม่เป็นความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้เช่ากับผู้เช่า นั้นเป็นไปตามหลักความผูกพันทางสัญญาทั่วไปขึ้นมา

3) การเช่าที่ขึ้นอยู่กับวิธีการชำระค่าเช่า สัญญาเช่าประเภทนี้ผู้ให้เช่าและผู้เช่าสามารถถือเอาวิธีการชำระค่าเช่าเป็นสาระสำคัญของสัญญาเช่าอสังหาริมทรัพย์ วิธีการชำระค่าเช่าสามารถแบ่งได้หลายวิธี บางครั้งอาจมีการคิดค่าเช่าวิธีการอื่นได้อีก อย่างกรณีคิดเป็นเปอร์เซ็นต์การเช่า กล่าวคือเป็นการคิดตามเปอร์เซ็นต์ของการขายสินค้าที่ผลิตขึ้นได้ จากการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินที่เช่า ซึ่งอาจคิดคำนวณจากรายได้หรือผลกำไรของสินค้าหรือบริการ ตามที่ผู้เช่าได้รับมาจากการประกอบกิจการ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับผู้ให้เช่าและผู้เช่าว่าจะคิดกันในส่วนที่เปอร์เซ็นต์ ซึ่งแล้วแต่ว่าจะเป็นที่ตกลงกันเองหรืออาจใช้วิธีการคิดแบบค่าเช่าคงที่หรือบวกค่าเช่าที่เพิ่มขึ้น ซึ่งจะมีการกำหนดจำนวนค่าเช่าที่ต้องชำระเป็นพื้นฐาน ตั้งแต่เริ่มทำสัญญาเช่ากันก่อน แล้วหลังจากนั้น

คู่สัญญาสามารถปรับเพิ่มจำนวนค่าเช่าได้เป็นคราวๆตามระยะเวลาที่ผ่านมา เพื่อให้สะท้อนถึงค่าครองชีพที่เปลี่ยนแปลงไป ในระหว่างระยะเวลาที่สัญญาเช่ายังคงมีผลใช้บังคับ

#### 4) การเช่าไม่มีกำหนดระยะเวลาออกเหนือจาก 3 ประเภทที่แบ่งเอาไว้

(1) สัญญาเช่าอสังหาริมทรัพย์โดยไม่มีกำหนด สัญญาเช่าประเภทนี้เกิดขึ้นในกรณีที่ผู้ให้เช่าตกลงให้ผู้เช่าได้เช่าทรัพย์สิน ซึ่งขึ้นอยู่กับความต้องการของผู้ให้เช่าเป็นสำคัญ และตราใบที่ผู้ให้เช่ายังยินยอมผูกพัน ให้ผู้เช่าได้ใช้และครอบครองทรัพย์สินที่เช่าตามสัญญาเช่านั้น และการทำสัญญาเช่าประเภทนี้อาจถูกบอกเลิกโดยคู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้ตลอดเวลา จึงเป็นการเช่าที่มีความไม่แน่นอน เพราะตลอดระยะเวลาที่ผูกพันตามสัญญาเช่ากันนั้น ระยะเวลาที่เช่าจะขึ้นอยู่กับเจตนาของคู่สัญญาฝ่ายผู้ให้เช่าเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตามการเลิกสัญญาเช่าก็ไม่จำเป็นต้องมีการบอกกล่าวก่อน

(2) การถือครองอสังหาริมทรัพย์หลังสัญญาเช่าสิ้นสุด เกิดขึ้นจากการที่ผู้เช่ายังคงครอบครองและใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินที่เช่ามา โดยต่อเนื่อง ภายหลังจากระยะเวลาตามสัญญาเช่าได้สิ้นสุดลงแล้ว โดยไม่ได้รับความยินยอมจากผู้ให้เช่าว่าจะให้ต่ออายุสัญญาเช่าหรือทำการเช่าใหม่แต่อย่างใด ดังนั้นผู้ให้เช่าจึงสามารถบอกเลิกสัญญาเช่าได้ตลอดเวลา โดยไม่จำเป็นต้องบอกกล่าวให้ผู้เช่าทราบแต่ประการใด

4. การโอนสิทธิการเช่าและการเช่าช่วง การเช่าอสังหาริมทรัพย์ในประเทศสหรัฐอเมริกาโดยทั่วไปแล้วถ้าไม่มีข้อตกลงกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นในสัญญาเช่า ผู้เช่าสามารถโอนสิทธิการเช่าหรือให้เช่าช่วงซึ่งทรัพย์สินที่ตนมีสิทธิครอบครองตามสัญญาเช่าอสังหาริมทรัพย์ได้ ลักษณะที่ต่างกันระหว่างการโอนสิทธิการเช่ากับการให้เช่าช่วง อาจพิจารณาได้จากกรณี ถ้าผู้เช่าโอนสิทธิการเช่าของตนที่มีอยู่ตามสัญญาเช่าทั้งหมดให้แก่ผู้เช่าใหม่ หรือผู้รับโอนภายใต้ข้อตกลงและเงื่อนไขตามสัญญาเช่าเดิมนั้น ถือได้ว่าเป็นการโอนสิทธิการเช่าแล้ว และถ้าหากว่าผู้เช่าโอนสิทธิการเช่าไปเฉพาะบางส่วน แต่ตนยังคงเหลือความผูกพันตามสัญญาเช่าเดิมอยู่ ซึ่งอาจน้อยกว่าระยะเวลาเช่าที่ได้โอนไปให้บุคคลอื่นก็ตาม ถือได้ว่าเป็นการให้เช่าช่วง

กรณีเงื่อนไขการโอนสิทธิการเช่า หรือการให้เช่าช่วงนั้น แม้ว่าหลักทั่วไปผู้เช่าสามารถโอนสิทธิการเช่าหรือให้เช่าช่วงได้ก็ตาม แต่ถ้าหากสัญญาเช่าที่กำหนดเงื่อนไขเอาไว้ว่า ห้ามผู้เช่าโอนสิทธิการเช่าหรือให้เช่าช่วง ซึ่งจะทำให้ผู้เช่าไม่สามารถโอนสิทธิการเช่าหรือให้เช่าช่วงนั้นได้ วัตถุประสงค์การห้ามผู้เช่ากระทำการดังกล่าว ก็เพราะว่าผู้ให้เช่านั้นคำนึงถึงคุณสมบัติบางอย่างเป็นการเฉพาะตัวของผู้เช่า และโดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าเป็นการเช่าทางพาณิชย์และการค้าแล้ว ก็จะมีการห้ามโอนหรือให้เช่าช่วงไว้เสมอ ด้วยเหตุผลที่ว่าทั้งฝ่ายผู้ให้เช่าและผู้เช่าต่างต้องรักษาผลประโยชน์

ของตนตามสัญญาเช่าไว้ให้มากที่สุด เช่น ผู้ให้เช่าต้องการควบคุมการใช้ทรัพย์สินที่เช่า และผู้เช่าต้องการให้สัญญาเช่ามีความยืดหยุ่นมากกว่า เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงทางธุรกิจ

ผลการฝ่าฝืนการห้ามโอนสิทธิการเช่า หรือให้เช่าช่วงที่กำหนดไว้ในสัญญาเช่า ซึ่งคู่สัญญาเช่าได้ตกลงให้ถือว่าเป็นสาระสำคัญของสัญญานั้น ถ้าหากผู้เช่าฝ่าฝืนข้อห้ามดังกล่าว ผู้ให้เช่ามีสิทธิบอกเลิกสัญญาเช่าได้ สำหรับวิธีการโอนนั้นจะต้องทำเป็นหนังสือและลงลายมือชื่อผู้โอนด้วย และเมื่อมีการโอนสิทธิการเช่าโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว ผู้รับโอนสิทธิก็จะผูกพันตามสัญญาเช่าที่ได้รับโอนมา ภายใต้งบเงื่อนไขข้อผูกพันตามสัญญาเช่าที่ผู้เช่าเดิมมีอยู่กับผู้ให้เช่า

### 3.1.2 สาธารณรัฐฝรั่งเศส

สาธารณรัฐฝรั่งเศสมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการบังคับใช้กฎหมาย และการดูแลที่ราชพัสดุอยู่หลายฉบับ ได้แก่ ประมวลกฎหมายทั่วไปว่าด้วยทรัพย์สินของนิติบุคคลมหาชน (Code général de la propriété des personnes publiques) ประมวลกฎหมายที่ดินสาธารณะ (Code du domaine de l'Etat)

1. ประมวลกฎหมายทั่วไปว่าด้วยทรัพย์สินของนิติบุคคลมหาชน<sup>49</sup> กล่าวถึงทรัพย์สินของนิติบุคคล โดยเฉพาะ รวมถึงสัญญาที่ให้เอกชนเข้าครอบครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณะของรัฐอีกด้วย<sup>50</sup> โดยเรียกว่า “สัญญาให้เอกชนเข้าครอบครองสาธารณสมบัติ” (les contrats d'occupation du domaine public) ถือเป็นสัญญาทางปกครองโดยการกำหนดของกฎหมาย<sup>51</sup> กล่าวคือ เป็นสัญญาที่ทำโดยฝ่ายปกครองให้เอกชนเข้าครอบครอง ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ แม้ไม่ได้เป็นไปโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะก็ตาม<sup>52</sup> โดยกำหนดเงื่อนไขในการที่เอกชนจะเข้าครอบครองและใช้ประโยชน์ในที่สาธารณะไว้ กล่าวคือ ต้องเป็นการใช้ที่สอดคล้องกับประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ ของประชาชน และยังรวมถึงการใช้ การครอบครองที่สาธารณะอย่างเอกชนด้วย เอกชนผู้ครอบครองหรือใช้ประโยชน์ที่สาธารณะต้องเป็นไป ตามสิทธิ

<sup>49</sup> Code général de la propriété des personnes publiques, Retrieved on 3 June 2022, from <https://codes.droit.org/PDF/Code%20g%C3%A9n%C3%A9ral%20de%20la%20propri%C3%A9t%C3%A9%20des%20personnes%20publiques.pdf>.

<sup>50</sup> มาตรา L.2331-1 ประมวลกฎหมายทั่วไปว่าด้วยทรัพย์สินของนิติบุคคลมหาชน (Code général de la propriété des personnes publiques)

<sup>51</sup> ชนาگانต์ ธีระชัยมหิทธิ, “ปัญหาการระงับข้อพิพาทในคดีที่ราชพัสดุ,” (มกราคม – มิถุนายน 2561) วารสารมหาวิทยาลัยพายัพ, ปีที่ 28, ฉบับที่ 1, น. 115.

<sup>52</sup> ชนาگانต์ ธีระชัยมหิทธิ, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 51, น. 118.

เท่าที่ได้รับอนุญาต การครอบครองนั้นเป็นไปเพื่อใช้ประโยชน์เพียงชั่วคราว ไม่ถาวรตลอดไป และฝ่ายปกครองมีอำนาจยกเลิกได้ หากเป็นไปเพื่อความจำเป็นที่เกี่ยวกับเรื่องสาธารณะ<sup>53</sup>

2. ประมวลกฎหมายที่ดินสาธารณะ<sup>54</sup> กำหนดให้คดีเกี่ยวกับสัญญาประเภทนี้อยู่ในอำนาจศาลปกครอง เนื่องจากมีรูปแบบที่ใช้ในการบริหารจัดการแบบมหาชน (gestion publique) และมีผลทำให้เอกชนคู่สัญญามีอำนาจเหนือเอกชนอื่นในการเข้าครอบครองอสังหาริมทรัพย์อันเป็นของรัฐ เป็นผลดีต่อการดูแลที่ดินที่เป็นทรัพย์สินของรัฐ เพราะเป็นทรัพย์สินที่มีสถานะและการคุ้มครองที่แตกต่างไปจากทรัพย์สินของเอกชน<sup>55</sup>

สาธารณสมบัติของแผ่นดินของสาธารณรัฐฝรั่งเศส มีวิวัฒนาการมาอย่างยาวนานตั้งแต่สมัยระบบศักดินาจนถึงในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ถือเป็นราชสมบัติของพระมหากษัตริย์แต่เพียงผู้เดียว และเมื่อเกิดการปฏิวัติฝรั่งเศส ราชสมบัติของพระมหากษัตริย์ก็ได้กลายมาเป็นทรัพย์สินของชาติ ต่อมาได้มีการร่างประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศสขึ้น ซึ่งได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่อง

สาธารณสมบัติของแผ่นดินเอาไว้ในประมวลกฎหมายดังกล่าว แม้ในขณะนั้นจะมีความไม่ชัดเจนในเรื่องนิยามความหมาย ทำให้เกิดปัญหาในการตีความในเรื่องดังกล่าว จนกระทั่งได้มีการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยการบัญญัติประมวลกฎหมายทั่วไปว่าด้วยทรัพย์สินแห่งนิติบุคคลมหาชนขึ้นสาธารณรัฐฝรั่งเศสจึงถือเป็นประเทศหนึ่ง ที่มีวิวัฒนาการในเรื่องสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ชัดเจน อันเป็นต้นแบบในเรื่องสาธารณสมบัติของแผ่นดินในหลายๆประเทศ<sup>56</sup>

## 2. หลักพื้นฐานของอำนาจศาลปกครอง<sup>57</sup>

ศาลปกครองสาธารณรัฐฝรั่งเศส มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดเฉพาะคดีปกครอง แบ่งออกได้เป็นศาลปกครองทั่วไป และศาลปกครองพิเศษ

ศาลปกครองทั่วไป ประกอบด้วยศาลปกครองชั้นต้น (Tribunaux Administratifs) ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองรองทั่วไป เช่น คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง คดีเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกระทำการ หรือไม่กระทำการ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย คดีเกี่ยวกับการเลือกตั้ง คดีเกี่ยวกับการที่นายกรัฐมนตรีตรากฎฎีกาอันมีผลต่อ

<sup>53</sup> ชนากานต์ ธีระชัยมัทธี, *อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 51*, น. 115.

<sup>54</sup> ชนากานต์ ธีระชัยมัทธี, *อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 51*, น. 115.

<sup>55</sup> ชนากานต์ ธีระชัยมัทธี, *อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 51*, น. 115.

<sup>56</sup> Code général de la propriété des personnes publiques, Retrieved on 3 June 2022, from <https://codes.droit.org/PDF/Code%20g%20a9n%20a9ral%20de%20la%20propric%20a9t%20a9%20des%20personnes%20publiques.pdf>.

<sup>57</sup> ชนากานต์ ธีระชัยมัทธี, *อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 51*, น. 69-71.

สถานภาพของข้าราชการในเรื่องการแต่งตั้ง โยกย้ายตำแหน่ง และคดี อื่นๆ ที่ไม่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลอื่นตลอดจนให้คำปรึกษาในข้อหาหรือต่างๆ แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในเรื่องราชการทางปกครอง

ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ (Cours Administratives d'Appel) ทำหน้าที่ในการพิจารณาคดีที่อื่นอุทธรณ์ปัญหาข้อกฎหมาย และข้อเท็จจริงที่มาจากศาลปกครองชั้นต้น เฉพาะศาลชั้นต้นที่อยู่ในเขตท้องที่ของตนเท่านั้นตามหลักการแบ่งเขตอำนาจศาล เช่น คดีฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ใช้บังคับเป็นการเฉพาะราย ฟ้องขอให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าสินไหมทดแทน และเมื่อศาลชั้นต้นร้องขอก็ยังสามารถทำหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่ศาลชั้นต้นด้วย

ศาลปกครองสูงสุดหรือสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) มีหน้าที่หลักอยู่ 3 ประการ คือ เป็นศาลชั้นต้นและชั้นสุดท้ายสำหรับคดี โดยเป็นคดีหรือปัญหาที่มีความสำคัญอย่างมากให้เข้าสู่ศาลปกครองสูงสุด หรือสภาแห่งรัฐโดยตรงได้ โดยไม่ต้องเป็นไปตามลำดับชั้นศาล เช่น ข้อพิพาททางปกครองที่เกิดขึ้นนอกราชอาณาจักร และเป็นเรื่องเกี่ยวกับการกระทำทางปกครอง คดีฟ้องขอให้เพิกถอนการกระทำของรัฐมนตรี ซึ่งฝ่าฝืนไม่ขอความเห็นชอบจากสภาแห่งรัฐก่อน ข้อพิพาทเกี่ยวกับสถานภาพของข้าราชการ หรือพนักงานที่ได้รับการแต่งตั้งโดยกฤษฎีกาของประธานาธิบดี และคดีที่มีการอุทธรณ์มาตามลำดับศาล โดยไม่มีกฎหมายห้ามยื่นอุทธรณ์

ศาลปกครองพิเศษ (Specialist Administrative Courts) พิจารณาคดีปกครองบางประเภทที่มีความเฉพาะ เช่น คดีคอร์รัปชัน ศาลปกครองพิเศษจะทำหน้าที่วินิจฉัยข้อขัดแย้ง ข้อพิพาทต่างๆ อันสืบเนื่องมาจากการบังคับใช้กฎหมายของฝ่ายบริหาร จะพิจารณาคดีเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ซึ่งมีหน้าที่จัดทำบัญชีสาธารณะ ให้ต้องรับผิดชอบเป็นส่วนตัว เป็นต้น

ศาลปกครองสาธารณรัฐฝรั่งเศส มีอำนาจในการพิจารณาคดีปกครองที่กว้าง เช่น ในคดีที่ศาลปกครองมีอำนาจเต็มในเรื่องความรับผิดชอบของรัฐ โดยสามารถพิพากษาให้เพิกถอนมาตรการทางปกครองที่ก่อให้เกิดความเสียหาย และที่อำนาจพิจารณากำหนดค่าเสียหายที่เกิดขึ้นได้ด้วย

สาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้น อำนาจศาลปกครองยึดและวางอยู่บน “ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ” เป็นสำคัญ

ดังนั้น หลักกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองสาธารณรัฐฝรั่งเศส ถูกใช้และตีความหากมีการกล่าวอ้างการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งไปกระทบสิทธิและผลประโยชน์ของผู้ฟ้องคดีในทางใดทางหนึ่ง ซึ่งศาลปกครองสามารถตีความหลักการกระทบผลประโยชน์หรือส่วนได้เสียในความหมายอย่างกว้าง ส่งผลให้อำนาจฟ้องคดีของศาลปกครองสาธารณรัฐฝรั่งเศส นั้นกว้างตามไปด้วย

### 3. กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง

การที่บุคคลใดได้รับผลกระทบจากการกระทำทางปกครอง บุคคลนั้นจะต้องได้รับการแก้ไขเยียวยาและคุ้มครองสิทธิของตน ได้ทั้งจากกระบวนการร้องเรียนภายในฝ่ายปกครอง (Les Recours Administratifs) โดยตรงต่อเจ้าหน้าที่หรือต่อผู้บังคับบัญชา ที่มีอำนาจบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่นั้นๆ เพื่อให้ตรวจสอบและทบทวนคำสั่งหรือการกระทำ โดยสามารถอ้างถึงข้อบกพร่องต่างๆ ทั้งในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย อันนำมาสู่การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรืออ้างเหตุแห่งความไม่เหมาะสมของตัวคำสั่ง หรือนิติกรรมทางปกครอง เพื่อขอให้มีการทบทวนตรวจสอบคำสั่งนั้นๆ ใหม่ และหากมีการแก้ไข ยกเลิก หรือออกคำสั่งใดๆ อันสมประโยชน์แก่กรณีแล้วก็ไม่จำเป็นต้องนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครองอีก จะนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครองก็ต่อเมื่อผลไม่สมประโยชน์ เพราะการร้องเรียนภายในฝ่ายปกครองเช่นนี้ไม่ตัดสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาล (L'Exception de Recours Parallèle) เมื่อไม่อาจเยียวยาจากกระบวนการภายในฝ่ายปกครองได้แล้ว จึงสามารถนำคดีมาฟ้องศาล แต่ต้องเป็นผู้มีส่วนได้เสียในคดี (l'Intérêt à Agir) และต้องดำเนินคดีภายในกำหนดระยะเวลาหรืออายุความโดยทั่วไปของคดีปกครอง ซึ่งจะมีระยะเวลาในการฟ้องคดี 2 เดือน นับแต่วันที่ได้แจ้งคำสั่งทางปกครอง หรือประกาศกฎใดๆ อันเป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี เว้นแต่คดีบางประเภท อาจมีระยะเวลาการฟ้องคดีที่ยาวกว่า 2 เดือนได้ เช่น คดีที่เกี่ยวกับการประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม เพราะเป็นคดีที่มีผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมาก กระทั่งต่อประโยชน์สาธารณะจึงต้องกำหนดระยะเวลา หรืออายุความฟ้องคดีที่ยาวกว่าคดีปกครองทั่วไป แต่บางคดีต้องการให้มีการดำเนินกระบวนการพิจารณาที่รวดเร็ว เช่น คดีที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งท้องถิ่น มีอายุความหรือระยะเวลาฟ้องคดีที่สั้นกว่า 2 เดือน

#### การใกล้เคียงข้อพิพาททางปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศส<sup>58</sup>

การใกล้เคียงข้อพิพาททางปกครองของฝรั่งเศส กล่าวได้ว่าสาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นรากฐานของกฎหมายมหาชนที่สำคัญประเทศหนึ่ง ที่มีมุมมองต่อการใกล้เคียงในคดีปกครองว่าเป็นการระงับข้อพิพาทของคู่ความ โดยให้บุคคลภายนอกซึ่งเป็นตุลาการศาลปกครองเข้ามาเป็นผู้ระงับข้อพิพาทให้ ซึ่งคดีปกครองที่สามารถใกล้เคียงได้ในศาลปกครองฝรั่งเศสนั้น จะต้องเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองชั้นต้นเท่านั้น โดยมักเป็นคดีที่เกี่ยวกับอำนาจปกครองในการดำเนินการอนุญาตในการก่อสร้าง หรือสัญญาทางปกครอง รวมไปถึงการดำเนินการเกี่ยวกับการให้

<sup>58</sup> อมรรัตน์ อามาตเสนา, “ความเหมาะสมของการนำวิธีใกล้เคียงมาใช้ในการระงับข้อพิพาทปกครองในศาลปกครอง,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2562), น. 66 - 69 .

เงินช่วยเหลือ และสวัสดิการที่เป็นประโยชน์ต่อสังคม อย่างไรก็ตาม การใกล้เคียงคดียกครองในฝรั่งเศสห้ามมิให้มีการใกล้เคียงในคดีที่เกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายหรือกฎ

### 3.1.3 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เป็นประเทศที่มีระบบการปกครองแบบประชาธิปไตย และมีหลักนิติรัฐเป็นหลักสำคัญในการปกครองประเทศ การจัดประเภท หรือการแบ่งประเภทของทรัพย์สิน เริ่มมีมาตั้งแต่สมัยโรมัน มีการแยกทรัพย์สินออกเป็น ทรัพย์สินส่วนสวรรคต (Divini Juris) เช่น วัด สถานที่พิธีกรรมต่างๆ อันเป็นที่เคารพบูชา เป็นทรัพย์สินประเภทที่เอกชนไม่สามารถถือครองกรรมสิทธิ์ได้ และทรัพย์สินอีกประเภทหนึ่ง คือ ทรัพย์สินส่วนมนุษย์ ส่วนที่เป็นทรัพย์สินเอกชน ที่มนุษย์สามารถถือครองได้ และทรัพย์สินที่ไม่ใช่ของเอกชน จำพวกทรัพย์สินของมหาชน ทรัพย์สินชุมชน เป็นต้น

1. กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ราชพัสดุสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี<sup>59</sup> ได้รับรองสิทธิของการเป็นเจ้าของทรัพย์สินในมาตรา 14วรรค 1 ของกฎหมายพื้นฐาน (Basic Law หรือ Grundgesetz) เป็นหลักการที่เคารพในทรัพย์สินที่ใช้สอยของบุคคล เพื่อให้ได้รับประโยชน์สูงสุดจากทรัพย์สินของตนสามารถจำหน่าย จ่าย โอน หวงกัน ตลอดจนทำลายทรัพย์สินนั้นได้ตามกฎหมายแห่งของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี อย่างไรก็ตาม ไม่ได้หมายความว่า จะมีการเคารพหลักกรรมสิทธิ์โดยเคร่งครัด ถึงขนาดไม่อาจจะทำการใดๆ ไปกระทบสิทธิของเจ้าของทรัพย์สินนั้นได้ เพราะยังมีเรื่องประโยชน์ของสังคมเข้ามาเกี่ยวข้องกับสิทธิในทรัพย์สินของบุคคล ปรากฏในลักษณะ “หน้าที่ในทางสังคม (Social Obligation)” ในวรรค 2 ของกฎหมายพื้นฐานสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เป็นข้อยกเว้นไว้ที่ทำให้การใช้สิทธิของเจ้าของกรรมสิทธิ์ถูกจำกัดขอบเขตหรือรื้อถอนสิทธิพื้นฐาน “ประโยชน์ของคนชาติ (Commonwealt)” ด้วย ทำให้ทรัพย์สินในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีทั้งของเอกชนและของรัฐ ที่มีไว้เพื่อวัตถุประสงค์ของรัฐหรือสาธารณะทรัพย์สินของรัฐที่มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นเครื่องมือของฝ่ายปกครอง ในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ การจัดทำกิจกรรมทางปกครองต่างๆ ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อม สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจัดทรัพย์สินประเภทนี้ให้เป็น “ทรัพย์สินมหาชน”<sup>60</sup> ซึ่งหมายถึงทรัพย์สินทุกชนิดของฝ่ายปกครอง ได้แก่ ทรัพย์สินทางปกครอง (Verwaltungsvermögen) เป็นทรัพย์สินที่ใช้ตอบสนองความต้องการของฝ่ายปกครองโดยตรง เช่น สถานที่ อาคารที่ทำการ

<sup>59</sup> นัยนา เกิดวิชัย, รายงานการวิจัยการใช้ประโยชน์จากที่ดินรัฐที่เวนคืนจากประชาชน, (กรุงเทพมหานคร: สำนักเลขาธิการวุฒิสภา, 2549), น. 14 - 15.

<sup>60</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครองเยอรมัน, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2547), น. 58.

สำนักงานต่างๆของฝ่ายปกครองฯ ทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการคลังของรัฐ (Finanzvermögen)หรือทรัพย์สินประเภทที่มีไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันของประชาชน(Öffentliche Sachen im Gemeingebrauch) เช่น ถนนสาธารณะ ชายหาด ทะเลสาบ เป็นต้น และเพื่อกำหนดไว้ในกฎหมายพื้นฐานที่เกี่ยวกับการดำเนินกิจกรรมที่เป็นการบริการสาธารณะ คือหลักสังคมนรัฐทำให้ทรัพย์สินมหาชนนั้นอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง

## 2. หลักพื้นฐานของอำนาจศาลปกครอง

รัฐธรรมนูญสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี วางหลักประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนจากการใช้อำนาจมหาชน และการกระทำของฝ่ายปกครองโดยองค์กรตุลาการ ปรากฏในมาตรา 19 วรรค 4 ว่า “บุคคลใดถูกกระทบสิทธิจากการใช้อำนาจมหาชน บุคคลนั้นชอบที่จะใช้สิทธิทางศาลได้ ตราบใดที่ยังไม่มีศาลที่มีเขตอำนาจในเรื่องนั้นให้อยู่ในอำนาจศาลยุติธรรม”<sup>61</sup>

สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ยึดหลักการที่เป็นรัฐปกครองโดยกฎหมาย ดังนั้นจำเป็นต้องมีองค์กรตุลาการ มาควบคุม ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และการกระทำของฝ่ายปกครอง<sup>62</sup>แยกต่างหากจากศาลยุติธรรม เพราะการให้ความคุ้มครองประชาชนจากการใช้อำนาจมหาชนโดยศาลยุติธรรม ไม่อาจคุ้มครองและเยียวยาสิทธิ เสรีภาพของประชาชนได้เต็มที่ จึงมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมา โดยศาลปกครองจะทำให้หลักความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายปกครอง (Gesetzesbindung der Verwaltung) และหลักความมาก่อนของกฎหมาย (Primat des Rechts)<sup>63</sup> มั่นคงยิ่งขึ้นตามหลักความชอบธรรมของการกระทำของรัฐ และฝ่ายปกครองทั้งหลาย ระบบศาลของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีตั้งอยู่บนพื้นฐานหลัก 2 ประการ คือ หลักการความชำนาญเฉพาะด้าน และหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization principle)

โครงสร้างศาลปกครองศาลปกครอง แบ่งออกเป็น 3 ชั้น<sup>64</sup> คือ

1. ศาลปกครองชั้นต้น (Administrative Courts) ประกอบด้วยของคณะ ผู้พิพากษา 3 คน และผู้พิพากษาอีก 2 คน มีอำนาจพิจารณาคดีอันเกิดจากข้อพิพาทในทางมหาชน ซึ่งมี

<sup>61</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, คำบรรยายกฎหมายปกครองปกครองสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี, (กรุงเทพมหานคร: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2557), น. 17.

<sup>62</sup> ปลื้มจิต ทิวพัฒน์, “ศาลปกครองในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี,” บทบัญญัติ, เล่มที่ 51, น. 136 (1 มีนาคม 2538).

<sup>63</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 60, น. 60.

<sup>64</sup> กมลชัย รัตนสกาววงศ์, หลักกฎหมายปกครองสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี, (กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, 2537), น. 34. และ Anke Freckmann and Thomas Weigerich, The German Legal System, (London: Sweet and Maxwell, 1999), supra note 73, p. 224.



คู่กรณีฝ่ายหนึ่งเป็นรัฐหรือหน่วยงานของรัฐด้วยตนเอง หรือกับเอกชน อันเป็นข้อพิพาทในทางปกครอง ยกเว้นคดีที่สามารถเริ่มต้นคดีได้ที่ศาลปกครองมลรัฐ หรือสหพันธรัฐ

2. ศาลปกครองของมลรัฐ ( Higher Administrative Courts ) ประกอบด้วยองค์คณะผู้พิพากษา 3 คน และในบางมลรัฐอาจมีผู้พิพากษากิตติมศักดิ์เพิ่มอีก 2 คน มีอำนาจพิจารณาคดีที่มีการอุทธรณ์คำพิพากษา หรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น ทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมาย

3. ศาลปกครองสหพันธรัฐ มีองค์คณะผู้พิพากษา 5 คน มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่มีการฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น หรือศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

### 3. กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง

กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ประกอบด้วยสาระสำคัญ 2 ประการ คือ ส่วนกฎหมายวิธีพิจารณา ( Prozesrecht ) กับส่วนที่เกี่ยวกับฝ่ายปกครอง ( Verwaltung ) เป็นกฎหมายวิธีพิจารณาของศาลในปัญหาข้อพิพาททางมหาชน มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการฟ้องคดีหรือการใช้สิทธิทางศาล กระบวนพิจารณาและผลของคำวินิจฉัยที่เกิดจากการกระทำของฝ่ายปกครองปรากฏในมาตรา 40 ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง บัญญัติว่าด้วย “ศาลปกครอง มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทในทางมหาชน ซึ่งไม่ใช่ข้อพิพาทในทางรัฐธรรมนูญ เว้นแต่มีบทบัญญัติพิเศษกำหนดให้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลพิเศษอื่น ” โดยก่อนการฟ้องคดีต้องมีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อน เพื่อให้ฝ่ายปกครองโดยเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเอง หรือผู้บังคับบัญชาทบทวนการกระทำทางปกครองนั้นๆ หากมีคำสั่งหรือคำวินิจฉัยอย่างไรแล้วจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ เป็นระบบบังคับอุทธรณ์

หลักพื้นฐานของวิธีพิจารณาคดีปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีประกอบด้วย

1. หลักการกำหนดกระบวนพิจารณาโดยคู่ความ ( Dispositions Maxime ) ถือเป็นหลักที่ใช้ในศาลปกครองด้วย ได้แก่ การริเริ่มคดีหรือการฟ้องคดีปกครองต่อศาลนั้น คู่ความต้องเป็นฝ่ายเริ่มนำคดีมาสู่ศาลปกครอง โดยต้องเป็นผู้มีอำนาจฟ้องและมีความสามารถในการดำเนินคดีได้ และคู่ความต้องเป็นหลักในการกำหนดประเด็นแห่งคดี เพื่อนำไปสู่อำนาจในการพิจารณาคดีของศาลเป็นต้น

2. หลักการแสวงหาข้อเท็จจริงโดยศาล ( Untersuchungsgrundsatz ) หรือวิธีพิจารณาคดีแบบไต่สวนนั้น เนื่องจากพื้นฐานของคดีปกครองนั้นเป็นประโยชน์ของคู่ความ ไม่ได้อยู่บนพื้นฐานของความเสมอภาคเท่าเทียมกัน เนื่องจากฝ่ายหนึ่งเป็นรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยมีประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์มหาชนเข้ามาเกี่ยวข้อง กระบวนพิจารณาจึงต้องเป็นการเอื้อและ

คุ้มครองเอกชนอีกฝ่าย โดยการไม่ผลักระการพิสูจน์พยานหลักฐานไว้กับคู่ความ แต่ให้ศาลมีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเองได้

3. หลักการพิจารณาด้วยวาจา (Die Mundlichkeit) และการพิจารณาโดยเปิดเผย (Offentlichkeit) มีการบัญญัติไว้ในมาตรา 101 วรรค 1 ของกฎหมายวิธีพิจารณาศึปกครอง เพื่อให้ข้อเท็จจริงที่ได้มาจากการพิจารณาด้วยวาจาเท่านั้น ที่สามารถถูกนำไปเป็นฐานในการวินิจฉัยคดีของศาลได้ โดยการพิจารณาดังกล่าวต้องกระทำโดยเปิดเผย

4. หลักการรับฟังคำคู่ความ (Der Grundsatz des Rechtlichen gehors) หลักนี้เป็นการประกันสิทธิขั้นพื้นฐานของคู่ความตามรัฐธรรมนูญด้วย หลักนี้ทำให้คู่ความในคดีมีสิทธิแสดงพยานหลักฐานต่างๆ เพื่อสนับสนุนข้ออ้างข้อหา หรือข้อโต้แย้งอีกฝ่ายหนึ่ง ต่อศาลอย่างเพียงพอ แต่สิทธินี้มีข้อจำกัด หากเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับความลับของทางราชการ หรือความลับส่วนบุคคลๆ ใดๆก็ตาม หากไม่เข้าข้อยกเว้นนี้ถือว่าเป็นการละเมิดหลักดังกล่าว ส่งผลให้คำวินิจฉัยของศาลไม่ชอบด้วยกฎหมาย และคู่ความสามารถไปยังศาลรัฐธรรมนูญได้

5. หลักความเสมอภาคในกระบวนการพิจารณา (Verfahrensgleichheit) เช่นความเสมอภาคในการที่คู่ความจะได้รับทราบข้อมูลการเสนอ การแสดงออกซึ่งความคิดเห็นต่างๆ ในลักษณะของการเปิดโอกาส ไม่ปิดกั้นหรือปฏิเสธหลักดังกล่าว รวมถึงเป็นการช่วยเหลือด้านค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี เพื่อให้คู่ความมีความพร้อม และสามารถใช้สิทธิของตนได้อย่างเต็มที่

6. หลักความเป็นกลางและไม่มีส่วนได้เสียของศาล (Neutralitat und Unabhangigkeit des Gerichts) เป็นหลักที่สอดคล้องกับหลักความเสมอภาคในทางคดี โดยการให้สิทธิในการคัดค้านตุลาการศาลปกครองได้ หากมีผลประโยชน์ขัดกันกับคู่ความ หรือ เคยเข้าไปมีส่วนร่วมต่างๆ กับเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นคู่กรณี หรือไปมีส่วนร่วมในฐานะกรรมการที่ปรึกษาแก่ฝ่ายปกครองในการดำเนินการอย่างใดมาแล้ว เป็นต้น

#### 4. เงื่อนไขการฟ้องคดีปกครอง

เงื่อนไขการฟ้องคดีปกครอง<sup>65</sup> ของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีเงื่อนไข ดังนี้

1) เรื่องที่จะฟ้องนั้นต้องเป็นเรื่องที่อยู่ภายใต้อำนาจศาลสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ตามมาตรา 18-20 ของพระธรรมนูญศาล (Gerichtsverfassungsgesetz-GVG)

2) โดยต้องเป็นคดีที่สามารถใช้สิทธิต่อศาลปกครองได้ ตามกฎหมายวิธีพิจารณาศึปกครอง (VwGO) มาตรา 40

3) ต้องเป็นคดีปกครองตามกฎหมายวิธีพิจารณาศึปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ดังนี้

<sup>65</sup> อมรรัตน์ อำมาตเสนา, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 58*, น. 76 - 79.

4) ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยเขตอำนาจศาล (Zustaendigkeit des Angerufenen Gerichts) ตามมาตรา 45 VwGO

5) เงื่อนไขความเป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือบุคคลที่อาจเข้าร่วมในคดี (Beteiligtenfahigkeit) มาตรา 60 VwGo

6) เงื่อนไขในเรื่องอำนาจในการดำเนินคดี (Prozessfuehrungsbefugnis) ตามมาตรา 78 VwGo

7) ความเป็นผู้มีความสามารถในการดำเนินคดี หลักตัวตนในการดำเนินคดี (Prozessfaehigkeit)

8) เงื่อนไขเกี่ยวกับรูปแบบคำฟ้อง

9) เงื่อนไขความจำเป็นที่จะต้องได้รับการรับรองคุ้มครองสิทธิ (Rechtsschutzbedurfnis) หรือสิทธิของบุคคล ในการที่จะใช้สิทธิทางศาล เพื่อให้ศาลวินิจฉัยชี้ขาดเงื่อนไขนั้น ที่ผู้ฟ้องคดีนั้น มีความจำเป็นต้องนำคดีมาสู่ศาล เพื่อขอให้คุ้มครองสิทธิของตนจากการใช้อำนาจมหาชนกระทำการไปกระทบสิทธิ โดยที่บุคคลนั้นไม่สามารถบรรลุความมุ่งหมายในการคุ้มครองสิทธิของตนได้ โดยวิธีการอื่น ต้องอาศัยการฟ้องคดีต่อศาลเท่านั้น ดังนี้ ในคดีปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี หลักการนี้จึงกลายมาเป็นหลักการที่มีความสำคัญ นอกเหนือจากการเป็นผู้มีอำนาจยื่นฟ้อง โดยผู้ฟ้องคดีต้องบรรยาย หรือแสดงให้เห็นถึงความจำเป็นที่จะได้รับการรับรองคุ้มครองสิทธิทางศาลมาด้วย โดยผลของเงื่อนไขข้อนี้ ทำให้คดีที่มีการฟ้องร้องหากไม่สามารถบรรลุผลตามความมุ่งหมายโดยการฟ้องคดีได้ หรือผู้ฟ้องสามารถชนะคดีแต่ไม่ได้บรรลุเป้าหมายที่แท้จริงของการฟ้องคดี ก็ไม่เข้าเงื่อนไขข้อนี้

10) เงื่อนไขเกี่ยวกับคดี ที่ขอให้การวินิจฉัยนั้นจะต้องยังไม่เคยมีการฟ้องเป็นคดีมาก่อน

11) เงื่อนไขเกี่ยวกับอำนาจในการฟ้องหรือดำเนินคดี (Klagebefugnis)

12) เงื่อนไขการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง (Vorverfahren) คดีปกครองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี หากจะมีการนำคดีขึ้นสู่ศาลปกครองนั้น จะต้องมีการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อน เป็นระบบอุทธรณ์บังคับอันมีผลต่อการใช้สิทธิในการฟ้องคดี เป็นการให้เจ้าหน้าที่หรือผู้บังคับบัญชาของหน่วยงาน มีอำนาจทบทวนตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองก่อน เนื่องจากภายในฝ่ายปกครองเองสามารถยกเลิก กลับ แก้ไขเปลี่ยนแปลงซึ่งการกระทำทางปกครองนั้นๆ ได้ และหากสมประสงค์ของผู้ฟ้องคดีก็ย่อมหมดความจำเป็นที่จะต้องนำคดีมาสู่ศาล

สรุปได้ว่า การไต่ถามข้อพิพาทในศาลปกครองของเยอรมนี<sup>66</sup> ในปัจจุบัน ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้โดยตรง แต่ในทางปฏิบัติพบว่า ศาลปกครองสามารถใช้วิธีการไต่ถามข้อ

<sup>66</sup> อมรรัตน์ อำมาตเสนา, *อ้างแล้ว* เจริญธรรมที่ 65, น. 76 - 85.

พิพาทได้ โดยให้อำนาจผู้พิพากษาคำเนินกระบวนการไกล่เกลี่ย โดยอาศัยหลักการดำเนินกระบวนการ  
วิธีพิจารณาที่ปรากฏตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งมีลักษณะของคดีที่สามารถเข้าสู่  
กระบวนการไกล่เกลี่ยของศาลปกครองเยอรมนีได้นั้น จะต้องเป็นข้อพิพาทที่มีลักษณะเป็นการใช้  
ดุลพินิจของฝ่ายปกครอง และเป็นคดีที่มีข้อเท็จจริงยุ่งยากซับซ้อน จำเป็นจะต้องอาศัยกระบวนการ  
ตัดสินใจร่วมกัน มีความต้องการของข้อเรียกร้องเป็นประโยชน์และเงินชดเชย แต่จะต้องไม่เป็นข้อ  
พิพาทที่ได้มีความพยายามไกล่เกลี่ยมาก่อน ที่ไม่ประสบผลสำเร็จ

### 3.1.4 ประเทศสิงคโปร์<sup>67</sup>

รัฐบัญญัติที่ดินของรัฐ ค.ศ.1920 ฉบับปรับปรุงปี ค.ศ. 2020 ฉบับแก้ไขนี้รวมการแก้ไข  
ทั้งหมดจนถึง 1 ธันวาคม ค.ศ. 2021 และมีผลบังคับใช้ในวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 2021

รัฐบัญญัติควบคุมการจำหน่ายและการยึดครองที่ดินของรัฐ

ส่วนที่ 1 เงินช่วยเหลือตามกฎหมายและสัญญาเช่า

1. รัฐบัญญัตินี้เป็นพระราชบัญญัติที่ดินของรัฐ ค.ศ. 1920

“อำนาจหน้าที่” หมายถึงสำนักงานที่ดินของสิงคโปร์ที่จัดตั้งขึ้นภายใต้รัฐบัญญัติการ  
ที่ดินของสิงคโปร์ ค.ศ. 2001

อำนาจสร้างกฎเกณฑ์การกำจัดที่ดินที่มีอยู่

ประธานาธิบดีอาจกำหนดกฎเกณฑ์สำหรับการกำจัดหรือยึดครองที่ดินของรัฐชั่วคราว  
กรรมสิทธิ์ที่ดิน

(1) ให้มีกรรมการที่ดิน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งเพื่อบริหารราชการทั่วไปตามรัฐบัญญัตินี้

(2) รัฐมนตรีอาจแต่งตั้งรองกรรมการ และผู้ช่วยกรรมการที่ดินจำนวนเท่าใดก็ได้จาก

บรรดาเจ้าหน้าที่ในสำนักงานที่อาจจำเป็นต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งรัฐราชบัญญัตินี้ และ  
ระเบียบที่สร้างขึ้นตามรัฐบัญญัตินี้

(3) รองอธิบดีหรือผู้ช่วยผู้ว่าการที่ดินอาจใช้อำนาจตามคำสั่งพิเศษ หรือทั่วไปของ  
อธิบดีตามคำสั่งของอธิบดี หรือตามรัฐบัญญัตินี้ หรือกฎหมายเป็นลายลักษณ์อักษรอื่นใดก็ได้

แบบฟอร์มทุน

(1) การให้หรือให้เช่าที่ดินของรัฐ ที่ออกภายใต้ส่วนนี้จะต้องอยู่ในรูปแบบที่กำหนด  
และต้องลงนามโดยผู้รวบรวมการสงวน เพื่อประโยชน์ของสิทธิในส่วนที่เกี่ยวข้องกับน้ำมัน แร่ ในการ  
ให้และให้เช่าโดยรัฐ

<sup>67</sup> “Long-Term Lease of Land in State Ownership and Project Development-Practical Experiences,”  
Retrieved on 3 June 2022, from <https://www.lincolinst.edu/publications/articles/myths-realities-public-land-leasing>.

(2) ในการให้สิทธิดังกล่าวทุกครั้ง และในทุกสัญญาเช่าที่ทำโดยผู้ปกครองรัฐ หรือของรัฐ หลังวันที่ 3 พฤษภาคม ค.ศ. 1907 มีเงื่อนไขโดยนัยเกี่ยวกับที่ดินที่ประกอบด้วยการให้ หรือให้เช่า เพื่อให้รัฐ หรือผู้รับสิทธิมีสิทธิที่จะเข้าไปในที่ดิน และเพื่อค้นหา น้ำมัน แร่ใด ๆ ที่อาจพบในหรือบนที่ดิน เมื่อจ่ายให้กับผู้รับสิทธิหรือผู้เช่าที่ดินดังกล่าว การชดเชยความเสียหายใด ๆ ที่เกิดขึ้นตามนี้อาจได้รับการประเมินโดยนักสะสม ส่วนต่างของค่าสินไหมทดแทนที่ต้องชำระโดยอนุญาโตตุลาการ

(3) หากบุคคลใดที่มีสิทธิได้รับค่าชดเชย ไม่พอใจกับค่าชดเชยที่ประเมินโดยผู้รวบรวมความแตกต่าง ระหว่างพวกเขาจะต้องถูกส่งไปยังอนุญาโตตุลาการ และการส่งโดยบุคคลนั้นเพื่อเรียกร้องค่าชดเชย หลังจากที่ผู้รวบรวมได้ยื่นข้อเสนอ ค่าสินไหมทดแทนเป็นหนังสือต้องยื่นต่ออนุญาโตตุลาการตามรัฐบัญญัติอนุญาโตตุลาการ ค.ศ. 2001

#### เงื่อนไขในการให้สิทธิและสัญญาเช่า

1) การให้หรือให้เช่าทุกครั้ง จะต้องอยู่ภายใต้ข้อตกลงและเงื่อนไขที่เกี่ยวกับที่ดินที่ประกอบด้วยการให้หรือเช่าทั้งหมดดังต่อไปนี้

(1) มีการสงวนไว้แก่รัฐเป็นค่าภาคหลวงร้อยละ 10 ของผลผลิตรวมของเหมืองและแร่ธาตุทั้งหมด

(2) ดิน ดินเหนียว กรวด ทรายและหิน และวัสดุอื่น ๆ สำหรับถนน อาคารสาธารณะ หรือวัตถุประสงค์สาธารณะอื่น ๆ ของสิงคโปร์ในเวลาใดก็ได้ อาจถูกนำและเคลื่อนย้ายโดยหรือในนามของรัฐออกจากที่ดิน โดยไม่มีค่าชดเชย เว้นแต่ความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงกับการปลูกพืชผล ถนน ทางเดิน ไม้ผลหรืออาคาร

(3) ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าใช้ที่ดินได้ตลอดเวลาโดยเสรี เพื่อวัตถุประสงค์ในการทำท่อระบายน้ำทิ้ง วางท่อประปา สายไฟและโทรเลข และการสื่อสารที่ดินอื่น ๆ และการใช้, การซ่อมแซมและบำรุงรักษาเหมือนเดิม

(4) ผู้รวบรวมและเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบอำนาจเป็นลายลักษณ์อักษรสามารถเข้าใช้ที่ดินได้ตลอดเวลา

(5) ในกรณีที่ฝ่าฝืนหรือผิดนัดในการปฏิบัติตามพันธสัญญาใดๆที่กล่าวถึงในมาตรา 13 นอกเหนือจากการชำระค่าเช่า และการบำรุงรักษาสถานที่สำคัญ ผู้รวบรวมหรือเจ้าหน้าที่จะต้องได้รับมอบอำนาจเป็นลายลักษณ์อักษรในนามของรัฐ กลับเข้ามาในที่ดินหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของที่ดิน และที่ดินจะถูกยึดเป็นรัฐบาล

2) การให้หรือให้เช่าทุกรายการ ภายใต้ส่วนนี้ที่ออกหลังจากวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1936 จะต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งข้อตกลงและเงื่อนไขทั้งหมด เกี่ยวกับที่ดินที่ให้เช่าหรือเช่า หากไม่มีข้อกำหนดโดยชัดแจ้ง ซึ่งตรงกันข้ามกับข้อตกลงและเงื่อนไขทั้งหมดดังต่อไปนี้

(1) ผู้เช่า และผู้เช่าช่วง จะได้รับสิทธิการเช่า เว้นแต่จะได้รับความยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรจากประธานาธิบดี และอยู่ภายใต้เงื่อนไขใดๆ ที่ประธานเห็นว่าเหมาะสม ในการทำงาน หรือขุดค้น น้ำมัน เหมืองแร่ เหมืองหิน ศิลาแลง ดิน กรวด หรือทราย (ยกเว้นวัสดุสำหรับทำหรือซ่อมแซมถนนใหม่หรือที่มีอยู่บนบก) แต่จะรักษาน้ำมัน เหมืองให้ดีที่สุด , แร่, เหมืองหิน, ศิลาแลง, ดินเหนียว, หลุมกรวดหรือทรายหรือตะกอนที่ยังไม่ได้เปิดและไม่ได้ใช้งาน

(2) ในกรณีของการฝ่าฝืนหรือผิดนัดในการปฏิบัติตามข้อตกลงที่กล่าวถึงในวรรค (1) หรือเงื่อนไขใด ๆ ดังกล่าวที่กล่าวถึงในนั้น อำนาจการกลับเข้าประเทศ และการริบที่ดินเช่นเดียวกันกับที่เป็นอยู่ในหมวดย่อย (1),(5) นำไปใช้กับการละเมิด และการผิดนัดที่กล่าวถึงในส่วนย่อยนี้ ผู้รับโอนที่ผูกพันตามพันธสัญญาในการให้ทุนหรือสัญญาเช่าของรัฐ ฯลฯ

(1) ผู้รับโอนสิทธิหรือบุคคลใดๆ ที่กลายเป็นเจ้าของที่ดินใดๆ ในสิงคโปร์ผูกพันตามข้อยกเว้น การจอง หรือพันธสัญญา (จำกัดหรืออย่างอื่น) ที่มีอยู่ในการให้สิทธิการเช่าจากรัฐ โดยไม่คำนึงถึงว่าผู้รับโอนหรือเจ้าของมีคำบอกกล่าว (ตามจริงหรือเชิงสร้างสรรค์) เกี่ยวกับข้อยกเว้น การจอง หรือพันธสัญญาดังกล่าว

(2) ส่วนนี้ใช้กับเงินช่วยเหลือและสัญญาเช่าทั้งหมดที่ออกก่อน ใน หรือหลังวันที่ 15 มกราคม ค.ศ. 1981

#### ค่าเช่าที่สงวนไว้และการแก้ไขอัตราค่าเช่าเป็นระยะ

(1) ยอดรวม (ถ้ามี) ที่สงวนไว้แก่ประธานาธิบดีหรือรัฐเป็นค่าเช่าในเงินช่วยเหลือที่ออกให้ตามส่วนนี้ ชำระโดยผู้รับสิทธิ ผู้ดำเนินการ ผู้บริหาร หรือผู้รับโอนของผู้รับมอบสิทธิเป็นรายปี นับแต่วันที่ให้ทุน วันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 1914 ให้ชำระค่าเช่ารายปีในวันที่ 1 มกราคมในปีนั้น และต่อมาจนกว่าจะมีการแก้ไขในส่วนนี้

(2) นับแต่หลังวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1915 และหลังจากนั้นทุก ๆ 30 ปี รัฐมนตรีอาจแก้ไขค่าเช่าที่สงวนไว้และกำหนดจำนวนเงินที่ต้องชำระสำหรับวาระปัจจุบันเป็นเวลา 30 ปี หรือส่วนที่เหลือของระยะเวลา แต่เพื่อให้ค่าเช่าที่จ่ายในระยะเวลา 30 ปีดังกล่าวไม่เกินกว่าร้อยละ 50 ของค่าเช่าที่ต้องจ่ายในระยะเวลาก่อนหน้าทันที

(3) ในการแก้ไขดังกล่าว ในเรื่องกรรมสิทธิ์จะต้องไม่คำนึงถึงการปรับปรุงที่ทำโดยเจ้าของที่ดินหรือเจ้าของที่ดินเดิม

(4) ในการแก้ไขดังกล่าว รัฐมนตรีไม่จำเป็นต้องพิจารณาการจัดสรรแต่ละทุนแยกกัน แต่อาจกำหนดบางพื้นที่ และทำการแก้ไขทั่วไปสำหรับที่ดินทั้งหมดที่อยู่ในพื้นที่ดังกล่าว

(5) รัฐมนตรีอาจวางระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามบทบัญญัติมาตรานี้ก็ได้

(6) ระเบียบดังกล่าวทั้งหมดจะต้องนำเสนอต่อรัฐสภาโดยเร็วที่สุด และประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(7) ถ้ามีการลงมติตามญัตติ (ให้แจ้งวันประชุมไม่ช้ากว่าวันประชุมรัฐสภาครั้งแรกที่ว่างถัดจากวันครบกำหนดหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ระเบียบทำไว้ตามมาตรา นี้ เสนอต่อรัฐสภา) ทำให้กฎหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของกฎเป็นโมฆะนับแต่วันที่กำหนด กฎหรือส่วนดังกล่าว (แล้วแต่กรณี) จะเป็นโมฆะนับแต่วันนั้น แต่ไม่กระทบต่อความสมบูรณ์ของสิ่งใด ๆ ที่ทำไว้ก่อนหน้านั้นภายใต้กฎเกณฑ์หรือส่วนหนึ่งของกฎเกณฑ์หรือการตั้งกฎใหม่ เป็นต้น

ดังนั้น ผู้วิจัยขอสรุปการเช่าที่ดินรัฐตามกฎหมายสิงคโปร์เพียงบางส่วน โดยไม่ได้นำรายละเอียดของรัฐธรรมนูญที่ดินของรัฐ ค.ศ.1920 ของประเทศสิงคโปร์มาทั้งหมด ดังนี้

ประเทศสิงคโปร์มีประธานาธิบดีอาจกำหนดกฎเกณฑ์สำหรับการกำจัดหรือยึดครองที่ดินของรัฐชั่วคราว และมีการแต่งตั้งกรรมการที่ดินเพื่อมาบริหารราชการ แต่งตั้งโดยรัฐมนตรี บริษัทต่างชาติสามารถเช่าที่ดินเพื่อการพาณิชย์จากรัฐบาลสิงคโปร์ได้ ระยะเวลา 30 ปี และสามารถขยายเวลาได้ถึง 60 ปี ทั้งนี้สำหรับการเช่าอาคารสำนักงานมีระยะเวลาเช่า 2 - 99 ปี ชาวต่างชาติไม่สามารถซื้อหรือถือครองที่ดิน ยกเว้นกรณีพิเศษที่ถือว่าเป็น “ ผู้ที่สร้างคุณูปการทางเศรษฐกิจอย่างมากให้แก่สิงคโปร์ ” ซึ่งต้องผ่านเงื่อนไขและได้รับการอนุมัติการถือครองที่ดินจากกรมที่ดินของสิงคโปร์ก่อน โดยอนุญาตให้ชาวต่างชาติซื้ออสังหาริมทรัพย์ที่เป็นบ้านและที่ดินได้เฉพาะในเขต Sentosa Cove เท่านั้น ไม่สามารถให้เช่าช่วงได้ ชาวต่างชาติมีสิทธิเช่าอสังหาริมทรัพย์สำหรับอยู่อาศัยในรูปแบบอพาร์ทเมนต์หรือคอนโดมิเนียม โดยมีระยะเวลาเช่าตามข้อกำหนด สูงสุดที่ 99 ปี (กรณีพิเศษ)

- อสังหาริมทรัพย์ทางอุตสาหกรรมแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ อุตสาหกรรมเบา และอุตสาหกรรมหนัก สำหรับอุตสาหกรรมเบาบริษัทต่างชาติสามารถครอบครองที่ดินเพื่อประกอบธุรกิจได้ไม่เกิน 30 ปี และอุตสาหกรรมหนักสามารถครอบครองที่ดินได้ไม่เกิน 60 ปี

ไม่มีการให้เช่าที่ดิน 99 ปีสำหรับชาวต่างชาติทั่วไปแต่มีให้เช่าสำหรับนักพัฒนาที่ดินที่จดทะเบียนเป็นบริษัทสิงคโปร์ที่ให้พัฒนาเฉพาะแปลงที่ทางองค์การฟื้นฟูเมือง (Urban Redevelopment Authority : URA) กำหนดไว้เท่านั้น (แทบไม่เคยมีต่างชาติมาแข่งด้วยเลย)

แต่ต่างชาติอาจเช่าที่ดินในนิคมอุตสาหกรรมได้ 30 ปี แต่สำหรับในประเทศในขณะนี้ให้ซื้อที่ดินในนิคมฯ ได้เลย ไม่มีการให้เช่าที่ดิน 99 ปีสำหรับชาวต่างชาติทั่วไป ที่ผ่านมามีต่างชาติ

มาซื้ออสังหาริมทรัพย์ในสิงคโปร์กันมากจนกระทั่งรัฐบาลต้องออกกฎหมายว่า ชาวต่างชาติที่มาซื้อ จะต้องเสียภาษี 10% แต่ที่ผ่านมาก็ยังมีกระแสซื้ออสังหาริมทรัพย์เถาโลมเข้าสิงคโปร์อย่างไม่ขาดสายจนรัฐบาลสิงคโปร์ต้องยกระดับการเก็บภาษีต่างชาติขึ้นเป็น 15% สิงคโปร์มีการเก็บภาษีเช่า หลวง สิงคโปร์มีการเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง กับนักลงทุนชาวต่างชาติ

การให้เช่าที่ดิน 99 ปีก็คล้ายการเช่าเกาะฮ่องกงในอดีต ซึ่งจริงๆ แล้วจักรวรรดินิยม อังกฤษอยากได้ที่ดินของจีน ไปเลย แต่คงติดขัดด้านการเมืองระหว่างประเทศ จึงทำการเช่าไป 99 ปีไป

กรณีนี้แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลสิงคโปร์ไม่คำนึงถึงผลเสียต่อบริษัทพัฒนาที่ดิน นักพัฒนาที่ดินรายใหญ่ๆ แต่มุ่งไปที่ผลประโยชน์ของประเทศชาติเป็นสำคัญ มุ่งเก็บภาษีมาบำรุง ประเทศมากกว่าจะเห็นแก่นักธุรกิจนั่นเอง

### 3.2 มาตรการทางกฎหมายในการใช้ประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุของภาคเอกชนตามกฎหมายไทย

จากที่ได้ศึกษาทฤษฎีและความหมายของที่ดินราชพัสดุแล้วในบทที่ 2 และได้กล่าวถึง หลักเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิประโยชน์ของเอกชนในที่ดินราชพัสดุในต่างประเทศแล้ว ในส่วนนี้จะกล่าวถึงหลักเกณฑ์ทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้สิทธิประโยชน์ของเอกชนในที่ดิน ราชพัสดุของประเทศไทย ปรากฏอยู่ในกฎหมายดังต่อไปนี้ พระราชบัญญัติที่ดินราชพัสดุ พ.ศ. 2562 กฎกระทรวงการใช้ที่ดินราชพัสดุ พ.ศ. 2563 กฎกระทรวงการจัดการประโยชน์ที่ดินราชพัสดุ พ.ศ. 2564 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

#### 3.2.1 พระราชบัญญัติที่ดินราชพัสดุ พ.ศ. 2562

พระราชบัญญัติที่ดินราชพัสดุ พ.ศ. 2562 บัญญัติเกี่ยวกับการจัดการการเช่าที่ดินราชพัสดุใน มาตราดังต่อไปนี้ มาตรา 5 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงและระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวง และระเบียบนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

จากการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเช่าที่ดินของรัฐ อันได้แก่ พระราชบัญญัติที่ ราชพัสดุ พ.ศ.2562 กฎกระทรวงการใช้ที่ดินราชพัสดุ พ.ศ.2563 กฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์ และ วิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ดินราชพัสดุ พ.ศ.2564 และ กฎหมายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่เกี่ยวข้องกับการเช่าที่ดินของรัฐ มีรายละเอียด ดังต่อไปนี้



ตามมาตรา 6 และมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2562 ได้ให้คำนิยามว่า “ที่ราชพัสดุ” หมายถึง อสังหาริมทรัพย์ทุกชนิดอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน เว้นแต่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ดินซึ่งมีผู้ทอดทิ้ง หรือเวนคืนกลับมาเป็นของแผ่นดิน โดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน แต่ไม่รวมถึงที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่สงวนหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือเพื่อประโยชน์ของทางราชการตามกฎหมาย

(2) อสังหาริมทรัพย์อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมือง

(3) อสังหาริมทรัพย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคล

(4) อสังหาริมทรัพย์ขององค์กรมหาชน ได้มาโดยการซื้อหรือแลกเปลี่ยนจากรายได้ หรือทรัพย์สินขององค์กรมหาชนนั้น โดยไม่ได้ใช้เงินงบประมาณแผ่นดินหรือเงินอุดหนุนจากรัฐบาล หรือ มีผู้อุทิศให้

(5) อสังหาริมทรัพย์สำหรับสถานศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ซึ่งได้มาโดยมีผู้อุทิศให้ หรือได้มาโดยการซื้อ หรือแลกเปลี่ยนจากรายได้หรือทรัพย์สินของสถานศึกษานั้น โดยไม่ได้ใช้เงินงบประมาณแผ่นดินหรือเงินอุดหนุนจากรัฐบาล

(6) อสังหาริมทรัพย์ของหน่วยงานรัฐที่มีกฎหมายจัดตั้ง ซึ่งได้มาโดยมีผู้อุทิศให้ หรือโดยการซื้อหรือแลกเปลี่ยนจากรายได้หรือทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐนั้น โดยไม่ได้ใช้เงินงบประมาณแผ่นดินหรือเงินอุดหนุนจากรัฐบาล

(7) อสังหาริมทรัพย์ที่มีกฎหมายเฉพาะบัญญัติยกเว้นไว้ ไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

ในกรณี อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ สำหรับผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุ คือ กระทรวงการคลัง ไม่ว่าจะอยู่ในการครอบครองดูแลของหน่วยงานใด ยกเว้นที่ดินนั้นได้มาโดยการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในส่วนของการกำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์ วิธีการ ปกครองดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ ผู้มีอำนาจจัดการที่ราชพัสดุ คือ “คณะกรรมการที่ราชพัสดุ” ส่วนการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุ ต้องกระทำโดยพระราชบัญญัตินี้ ส่วนการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุอื่นให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงฉบับนี้ และให้อำนาจรัฐมนตรีกระทรวงการคลังเป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย ให้มีอำนาจออกกฎกระทรวง เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัตินี้ด้วย

สำหรับวิธีการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุ ได้มีการกำหนดไว้ในกฎกระทรวง ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ไร่ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2564 ส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุ กำหนดไว้ใน ข้อ 5 โดยกำหนดว่า ที่ราชพัสดุที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ในทางราชการ หรือไม่ได้สงวนไว้เพื่อประโยชน์ในทางราชการ ให้กรมธนารักษ์นำมาจัดหาประโยชน์ โดยวิธีการจัดทำสัญญาเช่า หรือสัญญาต่างตอบแทนอื่น นอกเหนือจากการเช่าก็ได้ ตามระเบียบมาตรฐานที่กรมธนารักษ์กำหนดไว้ ซึ่งแบบสัญญาเช่าหรือแบบสัญญาต่างตอบแทนอื่นนั้น ให้เป็นไปตามที่อธิบดีกำหนด โดยความเห็นชอบของปลัดกระทรวงการคลัง ทั้งนี้ให้กรมธนารักษ์ส่งขอบเขตและรายละเอียดมาตรฐานของการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุ หรือแบบสัญญาเช่าหรือแบบสัญญาต่างตอบแทนอื่น ให้สำนักงานอัยการสูงสุดตรวจพิจารณา ก่อนเสนอปลัดกระทรวงการคลังให้ความเห็นชอบ

ในกรณีที่ขอบเขตและรายละเอียดมาตรฐานการจัดหาประโยชน์ที่ราชพัสดุ หรือร่างสัญญาเช่า หรือร่างสัญญาต่างตอบแทนอื่นๆ แตกต่างจากมาตรฐานหรือแบบที่อธิบดีกำหนด ต้องผ่านความเห็นชอบของปลัดกระทรวงการคลัง ให้กรมธนารักษ์ส่งขอบเขตและรายละเอียดมาตรฐานของการจัดหาประโยชน์ที่ราชพัสดุ หรือร่างสัญญาเช่าหรือร่างสัญญาต่างตอบแทนอื่น ให้สำนักงานอัยการสูงสุดตรวจพิจารณาก่อนเสนอปลัดกระทรวงการคลังให้ความเห็นชอบ ซึ่งเราจะเห็นว่าการทำสัญญาระหว่างรัฐกับภาคเอกชนมีความละเอียดยิ่งขึ้น เพื่อลดปัญหาข้อพิพาทในการทำสัญญาต่างๆ เพื่อความถูกต้อง จึงต้องผ่านผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมาย คือสำนักงานอัยการสูงสุดตรวจพิจารณาก่อนเสนอปลัดกระทรวงการคลังให้ความเห็นชอบ

การจัดหาประโยชน์โดยการจัดให้เช่า ต้องเป็นการให้เช่าในลักษณะดังต่อไปนี้ คือ การให้เช่าที่ดินเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัย การให้เช่าที่ดินเพื่อใช้ประกอบเกษตรกรรมและอุตสาหกรรม การให้เช่าที่ดินเพื่อปลูกสร้างอาคาร โดยยกกรรมสิทธิ์อาคารที่ปลูกสร้างให้แก่กระทรวงการคลัง การให้เช่าที่ดินเพื่อประโยชน์อย่างอื่น และการให้เช่าอาคารที่ราชพัสดุ

นอกจากนี้ ตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ไร่ที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2546 ได้กำหนดให้กรมธนารักษ์ หรือสำนักงานธนารักษ์พื้นที่แล้วแต่กรณี มีหน้าที่ทำการสำรวจที่ดินที่ราชพัสดุ รังวัด ตรวจสอบพิสูจน์สิทธิในที่ดิน และสอบสวนการทำประโยชน์ หรือการตรวจสอบแนวเขต เนื้อที่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ในกรุงเทพมหานคร หรือในจังหวัดอื่นเพื่อให้ทราบอาณาเขตที่ตั้ง จำนวนเนื้อที่ของที่ดิน รวมทั้งตรวจสอบทะเบียนที่ราชพัสดุและหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับดินก่อนดำเนินการสำรวจ รวมทั้ง กำหนดให้อำนาจแก่กรมธนารักษ์ กำหนดวิธีการปฏิบัติ และรายงานเกี่ยวกับการรังวัด ตรวจสอบพิสูจน์สอบสวนการทำประโยชน์ ตรวจสอบเนื้อที่ ทำการ

ระวางชี้แนวเขต และลงนามรับรองแนวเขตตามประมวลกฎหมายที่ดิน โดยออกเป็นคำสั่งกรมชนา  
รักษ์

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้บัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเช่าที่ดินรัฐ  
มีรายละเอียดที่เป็นสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเช่าที่ดินรัฐ คือ มาตรา  
1304 สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น หมายรวมถึง ทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดิน สำหรับพลเมือง  
ใช้ร่วมกัน โดยผู้หนึ่งผู้ใดจะเข้าถือเอากรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองมิได้ สามารถแยกออกเป็น  
สาธารณประโยชน์ ซึ่งผู้มีอำนาจหน้าที่ใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างหนึ่ง และสาธารณสมบัติ  
ของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ร่วมกันอีกอย่างหนึ่ง ซึ่งมีความแตกต่างกันโดยสาธารณประโยชน์  
ซึ่งผู้มีอำนาจหน้าที่ใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างหนึ่ง หมายความว่าที่ดินของรัฐที่จะเข้าใช้  
ประโยชน์โดยตรง ต้องเป็นที่ดินที่มีการสงวนหวงห้าม บุคคลที่จะเข้าใช้ต้องมีการขอเข้าใช้ตาม  
วัตถุประสงค์ของที่ดินรัฐประเภทนั้น ๆ และจะเข้าใช้ประโยชน์โดยอ้อม หมายถึงที่ดินของรัฐที่จะ  
เข้าใช้ประโยชน์นั้นต้องเป็นที่ดินที่มีการสงวนหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์สาธารณะ เพื่อประโยชน์  
ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ บุคคลใดไม่สามารถเข้าไปดำเนินกิจกรรม หรือใช้ประโยชน์ในที่ดิน  
ดังกล่าวได้โดยตรง อันเป็นหลักกฎหมายทั่วไป เมื่อผู้ประกอบการจะเข้าถือครองที่ดินเพื่อทำ  
ประโยชน์ จึงต้องพิจารณาขออนุญาตใช้ที่ดินหลวงต่อไป

พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2562 มาตรา 8 บัญญัติว่า ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือ  
กรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุ และให้กรมธนารักษ์มีหน้าที่ในการปกครอง ดูแล และบำรุงรักษาที่ราช  
พัสดุ<sup>68</sup>

ตามมาตรา 24 ที่ราชพัสดุที่อยู่ในความครอบครองของส่วนราชการ หรือองค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น แต่ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ในทางราชการ กระทรวงการคลังสามารถนำมา  
จัดหาประโยชน์ได้ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง  
ตามมาตรา 26 โดยให้ทำเป็นสัญญาเช่าหรือสัญญาต่างตอบแทนอื่นนอกเหนือจากสัญญาเช่ากับ  
กระทรวงการคลัง

ส่วนการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุนั้นระหว่างกระทรวงการคลังกับบุคคลภายนอก  
ที่ไม่ใช่ส่วนราชการ ทำเป็นสัญญาต่างตอบแทนหรือสัญญาเช่า ตามมาตรา 27 โดยบุคคลที่มีใช้ส่วน  
ราชการ หรือหน่วยงานของรัฐ จะต้องเป็นไปเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ทางราชการ โดยต้องคำนึงถึง  
เรื่องดังต่อไปนี้ด้วย

<sup>68</sup> พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2562 มาตรา 8

- (1) วัตถุประสงค์ในการจัดหาประโยชน์
- (2) อัตราค่าเช่าตามปกติในท้องตลาด
- (3) สภาพและที่ตั้งของที่ราชพัสดุนั้น
- (4) ผลประโยชน์ตอบแทนอื่นนอกเหนือจากค่าเช่าที่จะได้รับ
- (5) มูลค่าอสังหาริมทรัพย์บนที่ดิน เมื่อสัญญาสิ้นสุดลง กรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์จะตกเป็นของกระทรวงการคลัง อันเป็นมูลค่าในเวลาที่สัญญาสิ้นสุดลง

มาตรา 28 การจัดหาประโยชน์ตามมาตรา 27 ซึ่งมีราคาที่ราชพัสดุเกินกว่าห้าร้อยล้านบาท

ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง โดยกฎกระทรวงดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเสนอโครงการ การทำสัญญา การบริหารสัญญา การแก้ไขสัญญา การกำกับดูแลและติดตามผล และการกำหนดค่าเช่าหรือผลประโยชน์ตอบแทนอื่นนอกเหนือจากค่าเช่า ราคาที่ราชพัสดุตามวรรคหนึ่ง สำหรับกรณีที่ดินให้ถือราคาประเมินทุนทรัพย์ของอสังหาริมทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา 29 การจัดหาประโยชน์ตามมาตรา 27 เริ่มดำเนินการนับแต่วันที่พระราชบัญญัติ

นี้ ใช้นับ ให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ เว้นแต่การจัดหาประโยชน์ในกิจการที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างพื้นฐาน และการบริการสาธารณะที่มีมูลค่าโครงการตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ให้ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ

จึงเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2562 นี้ได้จัดหาประโยชน์การใช้ที่ราชพัสดุเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการบริหารจัดการที่ราชพัสดุให้เหมาะสมสอดคล้องกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม และนโยบายของรัฐบาล เพื่อให้การใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ทางราชการ และรักษาไว้ซึ่งที่ดินของรัฐเพื่อประโยชน์ของทางราชการต่อไป

### 3.2.2 กฎกระทรวงการใช้ที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2563

นอกจากพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2562 ที่กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากที่ราชพัสดุแล้ว กรมธนารักษ์โดยกระทรวงการคลังยังได้ออกกฎกระทรวงเกี่ยวกับการใช้ที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2563 เพื่อให้เป็นประโยชน์ในการนำไปใช้ประโยชน์ในทางราชการ ให้อำนาจส่วนราชการ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างถูกต้องจึงกำหนดเพิ่มเติม

จากพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2562 มาตรา 19 วรรคสอง เพิ่มกฎกระทรวงการใช้ที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2563 จึงกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุเพิ่มเติมมากขึ้น

ดังเช่น ข้อ 22 ผู้ใช้ที่ราชพัสดุต้องใช้ที่ราชพัสดุตามวัตถุประสงค์ที่ขอใช้ ภายในระยะเวลา 3 ปี นับแต่วันที่ทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ หากไม่ใช้ภายในระยะเวลาดังกล่าว ให้กรมธนารักษ์มีหนังสือแจ้งให้ผู้ใช้ที่ดิน และอาคารซึ่งแจ้งเหตุผลต่อกรมธนารักษ์ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งเป็นหนังสือจากกรมธนารักษ์

ในกรณีที่มีการเลิกใช้ประโยชน์ หรือครอบครองที่ราชพัสดุโดยไม่ได้รับอนุญาต ตามข้อ 23 หรือไม่ปฏิบัติตามหนังสือแจ้งจากกรมธนารักษ์ ตามข้อ 21 หรือไม่ปฏิบัติตามหนังสือแจ้งจากกรมธนารักษ์ตามข้อ 22 ให้กรมธนารักษ์เรียกคืนที่ราชพัสดุจากผู้ใช้ที่ราชพัสดุได้ การเรียกคืนที่ราชพัสดุตามวรรคหนึ่ง ให้กรมธนารักษ์จัดทำเป็นหนังสือ โดยแจ้งเหตุแห่งการเรียกคืนและกำหนดระยะเวลาให้ผู้ใช้ที่ราชพัสดุส่งคืนที่ราชพัสดุด้วย

การส่งคืนที่ราชพัสดุให้เป็นไปตาม ข้อ 24 ซึ่งก่อนส่งคืนที่ราชพัสดุ ให้ผู้ใช้ที่ราชพัสดุดำเนินการ ดังต่อไปนี้

- (1) ดำเนินการให้ที่ราชพัสดุอยู่ในสภาพที่เหมาะสม
- (2) แก้ไขความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ที่ราชพัสดุ
- (3) ดำเนินการแก่ผู้บุกรุกให้ออกไปจากที่ราชพัสดุ ทั้งนี้ กรมธนารักษ์อาจจะพิจารณาเข้าดำเนินการเอง หรือดำเนินการร่วมกับผู้ใช้ที่ราชพัสดุ ส่วนราชการอื่น หรือผู้เกี่ยวข้องก็ได้ โดยผู้ใช้ที่ราชพัสดุมีหน้าที่รวบรวมเอกสาร หรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องให้แก่กรมธนารักษ์เข้าดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ใช้ที่ราชพัสดุเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น

กล่าวโดยสรุปข้อ 22 ,23 กฎกระทรวงการใช้ที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2563 ได้กำหนดรายละเอียดสำคัญเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุ และการเลิกใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุให้มีการเรียกคืนส่งคืน โดยเป็นไปตามกฎระเบียบของกรมธนารักษ์

### 3.2.3 กฎกระทรวงการจัดหาประโยชน์ที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2564

นอกจากพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2562 ที่กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากที่ราชพัสดุแล้ว กรมธนารักษ์โดยกระทรวงการคลังยังได้ออกกฎกระทรวงเกี่ยวกับการใช้ที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2563 เพื่อให้เป็นประโยชน์ต่อการนำไปใช้ประโยชน์ในทางราชการ ให้อำนาจส่วนราชการ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างถูกต้อง จึงกำหนดเพิ่มเติมกฎกระทรวงเกี่ยวกับการใช้ที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2563 และกำหนดเพิ่มเติม กฎกระทรวงการจัดหาประโยชน์ที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2564 เพิ่มขึ้นอีก เกี่ยวกับการจัดหาผลประโยชน์ในที่ราชพัสดุ โดยการนำที่ราชพัสดุดอกให้เช่า หรือโดยวิธีการจัดทำสัญญาต่างตอบแทนอื่น เพื่อกำหนดรายละเอียด

วิธีปฏิบัติในการเช่าที่ราชพัสดุกับภาครัฐ และเงื่อนไขบางประการให้เป็นการปฏิบัติ เช่นจะกล่าวต่อไปนี้

โดยให้ยกเลิกกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2545

สำหรับ เหตุผลในการประกาศใช้กฎกระทรวงฉบับนี้ คือ โดยที่มาตรา 24 มาตรา 26 มาตรา 28 วรรคสอง และมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2562 บัญญัติให้การจัดหาประโยชน์ที่ราชพัสดุ การขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการที่ราชพัสดุ ในการจัดหาประโยชน์ที่ราชพัสดุจากบุคคลที่มีใช้ส่วนราชการ หรือหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีราคาที่ราชพัสดุเกินกว่าห้าร้อย ล้านบาท และมูลค่าโครงการที่มีการจัดหาประโยชน์ในกิจการเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐาน และบริการสาธารณะ ที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

ส่วนการทำสัญญาเช่าที่ราชพัสดุให้มีกำหนดระยะเวลาเช่าไม่เกิน 30 ปี เว้นแต่เป็นสัญญาเช่าที่ราชพัสดุเพื่อพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรมตามกฎหมาย ว่าด้วยการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรมที่กำหนดระยะเวลาเช่าไว้เกิน 30 ปี ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีก่อน

ตามกฎกระทรวงการจัดหาประโยชน์ที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2564 บัญญัติว่า ข้อ 9 การทำสัญญาเช่าที่ราชพัสดุให้มีกำหนดระยะเวลาเช่าไม่เกิน 30 ปี เว้นแต่เป็นสัญญาเช่าที่ราชพัสดุเพื่อพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการเช่าอสังหาริมทรัพย์ เพื่อพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรมที่กำหนดระยะเวลาเช่าไว้เกิน 30 ปี ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีก่อน และข้อ 18 การบริหารสัญญาเช่า หรือสัญญาต่างตอบแทนอื่นให้เป็นไปตามที่อธิบดีกำหนด

กฎกระทรวงนี้ ไม่ใช่บังคับแก่การจัดหาประโยชน์ที่ราชพัสดุในกิจการเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐาน และบริการสาธารณะที่มีมูลค่าโครงการตั้งแต่ห้าพันล้านบาทขึ้นไป หรือมูลค่าที่กำหนดเพิ่มขึ้น โดยกฎกระทรวงที่ออกตามความในมาตรา 8 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการร่วมลงทุน ระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 ทั้งนี้ ไม่ว่าที่ราชพัสดุจะมีราคาเกินห้าร้อยล้านบาทหรือไม่ การคำนวณมูลค่าโครงการตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน

กฎกระทรวงการจัดหาประโยชน์ที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2564 บัญญัติรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุเพิ่มเติมเกี่ยวกับการเช่า สัญญาต่างตอบแทน และการขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการที่ราชพัสดุในการจัดหาประโยชน์ที่ราชพัสดุ จากบุคคลที่มีใช้ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ ซึ่งมีราคาที่ราชพัสดุเกินกว่า 500 ล้านบาท และมูลค่าโครงการที่มี

การจัดหาประโยชน์ในกิจการที่เกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐาน และบริการสาธารณะที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง จึงจำเป็นต้องออกกฎกระทรวงนี้

### 3.2.4 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

การเช่าที่ราชพัสดุนั้น เป็นการทำสัญญาเช่าลักษณะหนึ่งระหว่างเอกชน(ผู้เช่า)กับกรมธนารักษ์(ผู้ให้เช่า)ซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกับสัญญาเช่าทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งสัญญาเช่าทรัพย์สินเป็นเอกเทศสัญญาชนิดหนึ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มีการกำหนดสิทธิ หน้าที่ ความรับผิดชอบของสัญญาไว้เป็นการเฉพาะ ทำให้สัญญาเช่าทรัพย์สินมีหลักเกณฑ์ และลักษณะที่แตกต่างจากสัญญาอื่น

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้กำหนดนิยามความหมายของการเช่าทรัพย์สินไว้ คือ สัญญาซึ่งบุคคลหนึ่งเรียกว่าผู้ให้เช่า ตกลงให้บุคคลอีกคนหนึ่งเรียกว่า ผู้เช่า ได้ใช้และได้รับประโยชน์ในลักษณะที่เป็นทรัพย์สินอย่างใดอย่างหนึ่งตามช่วงระยะเวลาอันมีจำกัด และผู้เช่าตกลงจะให้ค่าเช่าเพื่อการนั้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 537<sup>69</sup> เช่นนี้ จะเห็นได้ว่าสัญญาเช่าเป็นสัญญาต่างตอบแทนชนิดหนึ่ง โดยทรัพย์สินซึ่งให้เช่านั้นอาจแบ่งได้เป็น 3 ประเภท คือ สงหากรรมทรัพย์ อสังหากรรมทรัพย์ และสิทธิ ทั้งนี้การให้เช่าอสังหากรรมทรัพย์นั้นไม่มีกฎหมายกำหนดแบบบังคับเอาไว้ เพียงแต่ต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือ จึงจะฟ้องร้องบังคับคดีกันได้ และหากเป็นการเช่าอสังหากรรมทรัพย์เกินกว่า 3 ปี หรือตลอดอายุของผู้ให้เช่าหรือของผู้เช่า<sup>70</sup> ถ้าไม่ได้ทำเป็นหนังสือหรือจดทะเบียนกับพนักงานเจ้าหน้าที่ ก็สามารฟ้องร้องบังคับคดีกันได้เพียง 3 ปี<sup>71</sup>

ทั้งนี้การเช่าทรัพย์สินนั้นมีลักษณะเป็นสัญญา ซึ่งมีกำหนดระยะเวลาอันจำกัดด้วยกฎหมายได้กำหนดกรอบระยะเวลาการให้เช่าอสังหากรรมทรัพย์ไว้สูงสุด 30 ปี ถ้าได้ทำสัญญา กำหนดระยะเวลาเกินวันนานกว่านั้นก็ให้ลดลงมาเหลือเพียง 30 ปี และสามารถต่อสัญญาได้อีกไม่เกิน 30 ปี เมื่อกำหนดเวลาเดิมสิ้นสุดลง<sup>72</sup>

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้บัญญัติถึงสิทธิหน้าที่ และความรับผิดชอบของผู้ให้เช่าและผู้เช่าไว้ดังต่อไปนี้คือ

1) หน้าที่ออกค่าเช่าธรรมเนียมในการทำสัญญา ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 539 วางหลักให้คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายต้องพึงออกค่าเช่าธรรมเนียมเสมอกัน กล่าวคือ ทั้งผู้ให้

<sup>69</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 537

<sup>70</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 541

<sup>71</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 538

<sup>72</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 540

เช่าและผู้เช่าต้องออกค่าเช่าธรรมเนียมคนละครึ่ง ของค่าเช่าธรรมเนียมในการทำสัญญาเช่าทั้งหมด ซึ่งรวมถึงค่าจดทะเบียนสิทธิการเช่าด้วย อย่างไรก็ตามหลักดังกล่าวคู่สัญญาสามารถตกลงเป็นการแตกต่าง ให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีหน้าที่ออกค่าเช่าธรรมเนียมแต่เพียงผู้เดียวก็ได้

2) หน้าที่ในการส่งมอบทรัพย์สินที่เช่า ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 549 วางหลักว่าให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการซื้อขาย มาใช้บังคับกับการส่งมอบทรัพย์สินที่เช่าโดยอนุโลม ดังนั้นในการส่งมอบทรัพย์สินที่เช่า จึงต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์เดียวกับกฎหมายลักษณะซื้อขาย โดยผู้ให้เช่าต้องส่งมอบทรัพย์สินที่เช่าตามเวลา วิธีการ ปริมาณ และสภาพทรัพย์สินที่จะต้องส่งมอบ กล่าวคือ สำหรับเวลาการส่งมอบ หากผู้เช่าและผู้ให้เช่ามิได้ตกลงกำหนดระยะเวลาในการส่งมอบทรัพย์สิน ไว้เป็นที่แน่นอน ผู้เช่าย่อมเรียกให้ผู้ให้เช่าส่งมอบทรัพย์สินได้ทันที และผู้ให้เช่าก็มีหน้าที่ต้องส่งมอบทรัพย์สินที่เช่าให้แก่ผู้เช่าทันทีเช่นกันตามมาตรา 203

สำหรับวิธีการในการส่งมอบ หากคู่สัญญามิได้ตกลงกันไว้ ผู้ให้เช่ามีหน้าที่ต้องส่งมอบด้วยวิธีที่ทำให้ผู้เช่าสามารถเข้าครอบครองและใช้สอย หรือแสวงหาประโยชน์ได้จากทรัพย์สิน ไม่ว่าจะเป็นการส่งมอบโดยตรงตามความเป็นจริง หรือการส่งมอบโดยอ้อม ด้วยวิธีการครอบครองแทน หรือการส่งมอบเชิงสัญลักษณ์ สำหรับปริมาณทรัพย์สินซึ่งต้องส่งมอบนั้นผู้ให้เช่าต้องส่งมอบทรัพย์สินให้แก่ผู้เช่าในจำนวนที่กำหนดไม่มากหรือน้อยเกินไป หากขาดหรือล้นจำนวนไปต้องนำบทบัญญัติตามมาตรา 549 ประกอบมาตรา 466 มาใช้บังคับ ซึ่งในกรณีการเช่าอสังหาริมทรัพย์ หากผู้ให้เช่าส่งมอบทรัพย์สินซึ่งเช่าเกินหรือน้อยไปกว่าร้อยละห้า ผู้เช่าอาจปฏิเสธไม่รับไว้เลยทั้งจำนวนหรือรับไว้ทั้งหมดแล้วใช้ราคาตามส่วน หรืออาจบอกเลิกสัญญาก็ได้หากการส่งมอบล้นจำนวน หรือขาดจำนวนนั้นถึงขนาด ซึ่งหากผู้เช่าทราบก็คงจะไม่เช่าทำสัญญา และรับการส่งมอบทรัพย์สินตามสภาพนั้น กฎหมายกำหนดให้ผู้ให้เช่าต้องส่งมอบทรัพย์สินตามสภาพที่ซ่อมแซมดีแล้ว และเหมาะสมแก่การใช้ประโยชน์ เนื่องจากการให้เช่าทรัพย์สินนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้เช่าได้ใช้หรือรับประโยชน์จากทรัพย์สินดังกล่าว หากส่งมอบทรัพย์สินซึ่งเช่าในลักษณะชำรุดบกพร่องไม่เหมาะสมแก่การใช้ประโยชน์ ย่อมเป็นผลทำให้วัตถุประสงค์ของสัญญาเช่าไม่อาจบรรลุได้

3) ความรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องในทรัพย์สินที่เช่า สัญญาเช่าทรัพย์สินนั้น มีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อให้ผู้เช่า ได้สิทธิครอบครองในการใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินที่เช่า เพราะฉะนั้นการที่ตัวทรัพย์สินเป็นวัตถุแห่งสัญญาอยู่ในสภาพที่ใช้ประโยชน์ได้ตั้งแต่เวลาเริ่มต้นจนถึงระยะเวลาสิ้นสุดของการเช่า จึงถือเป็นหน้าที่ของผู้ให้เช่า ดังนั้นหากมีความชำรุดบกพร่องใดๆ เกิดขึ้นแก่ทรัพย์สินที่เช่า ผู้ให้เช่าจึงต้องรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องดังกล่าว ซึ่งอาจแบ่งความรับผิดชอบออกได้เป็น 2 ช่วงเวลาคือ ความรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องในทรัพย์สินที่เช่า ที่เกิดขึ้นก่อนส่งมอบ และความรับผิดชอบในความชำรุดบกพร่องต่อทรัพย์สินที่เช่าในระหว่างเวลาเช่า โดยหากเป็นกรณี



ทรัพย์สินซึ่งเช่านั้นชำระคบกพร่องก่อนส่งมอบ อันเป็นเหตุให้เสื่อมความเหมาะสมแก่ประโยชน์ที่จะใช้ตามปกติที่ดี หรือโดยสัญญาที่ดี ผู้ให้เช่าต้องรับผิดชอบไม่ว่าจะรู้อยู่แล้วหรือไม่ก็ตาม และหากเป็นความชำระคบกพร่องซึ่งทรัพย์สินที่เช่าในระหว่างเวลาเช่า ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็ได้วางหลักให้ผู้ให้เช่าต้องรับผิดชอบในความชำระคบกพร่อง อันเกิดขึ้นในระหว่างเวลาเช่า โดยผู้ให้เช่าต้องจัดการซ่อมแซมทุกอย่างซึ่งจำเป็นขึ้น เว้นแต่การซ่อมแซมซึ่งมีกฎหมายหรือจารีตประเพณีกำหนดว่าผู้เช่าพึงต้องทำเอง เช่น การซ่อมแซมเล็กน้อย หรือ เป็นกรณีที่คู่สัญญาตกลงไว้เป็นอย่างอื่น ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 549 มาตรา 473 มาตรา 550

4) ความรับผิดชอบในการรอนสิทธิในทรัพย์สินที่เช่า ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์วางหลักไว้ว่า ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการรอนสิทธิของการซื้อขายมาใช้บังคับโดยอนุโลมกับการเช่า โดยหากมีบุคคลใดมาก่อนการรอนสิทธิของผู้เช่า ในการครองทรัพย์สินโดยปกติสุข เพราะบุคคลนั้นมีสิทธิเหนือทรัพย์สินที่ได้เช่ากันนั้นในเวลาเช่า หรือเพราะความผิดของผู้ให้เช่าที่ดี ผู้ให้เช่าจะต้องรับผิดชอบในผลนั้นซึ่งเกิดจากการรอนสิทธิ

5) หน้าที่ในรักษาทรัพย์สินที่เช่า ผู้ให้เช่ามีหน้าที่ต้องบำรุงรักษาทรัพย์สินในระหว่างระยะเวลาเช่า เพื่อให้ผู้เช่าได้ใช้หรือ ได้รับประโยชน์ในทรัพย์สินที่เช่าตามวัตถุประสงค์ในการทำสัญญา โดย ตามมาตรา 547 วางหลักให้ผู้ให้เช่าต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายอันเป็นค่าใช้จ่ายตามความจำเป็น และสมควรเพื่อรักษาทรัพย์สินซึ่งเช่าให้แก่ผู้เช่า เว้นแต่เป็นค่าใช้จ่ายเพื่อการบำรุงรักษาตามปกติและเพื่อการซ่อมแซมเพียงเล็กน้อย ซึ่งเมื่อพิจารณาประกอบกับบทบัญญัติมาตรา 550 แล้ว จะเห็นได้ว่าแม้ผู้ให้เช่าจะมีหน้าที่ต้องจัดการซ่อมแซมทุกอย่างบรรดาซึ่งจำเป็นขึ้น แต่มิใช่ทุกกรณีที่ผู้ให้เช่าจะมีหน้าที่เช่นนั้น เพราะหากเป็นกรณีที่มีกฎหมายหรือมีจารีตประเพณีกำหนดให้ผู้เช่ามีหน้าที่ซ่อมแซม เช่นการซ่อมแซมเล็กน้อย ผู้เช่าก็ต้องจัดการซ่อมแซมทรัพย์สินที่เช่านั้นด้วยตนเอง ดังนั้นในระหว่างเวลาเช่า ผู้ให้เช่าจึงมีเพียงมีหน้าที่ในการซ่อมแซมทรัพย์สินอันเป็นการซ่อมแซมใหญ่เท่านั้น

6) หน้าที่ในการชำระค่าเช่า ค่าเช่านั้นถือเป็นสาระสำคัญในการทำสัญญา เพราะหากไม่มีค่าเช่าแล้วสัญญานั้นก็มีเข้าลักษณะของการเป็นสัญญาเช่าทรัพย์สินตามมาตรา 537 และไม่อาจนำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยการเช่าทรัพย์สินมาใช้บังคับได้ โดยในการชำระค่าเช่า ผู้เช่าต้องชำระค่าเช่าตามเวลาที่กำหนดไว้ โดยกำหนดเวลาชำระค่าเช่านั้นอาจแบ่งได้เป็นกำหนดเวลาชำระค่าเช่าโดยสัญญา กำหนดเวลาชำระค่าเช่าโดยจารีตประเพณี และกำหนดเวลาชำระค่าเช่าโดยกฎหมาย เป็นต้น ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 559

7) หน้าที่เกี่ยวกับตัวทรัพย์สินที่เช่า ในการรับมอบ ดูแล และใช้ทรัพย์สินเมื่อผู้ให้เช่ามีหน้าที่ต้องส่งมอบทรัพย์สินซึ่งเช่าให้แก่ผู้เช่าแล้ว ผู้เช่าก็มีหน้าที่ในการรับมอบทรัพย์สินซึ่งถือเป็น

หนึ่อย่างหนึ่งเช่นกัน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 552 เพราะการรับมอบเท่านั้นที่จะทำให้ผู้เช่าสามารถไ้ทรัพย์สินได้ ดังนั้นเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ในการเช่าทรัพย์สิน ผู้เช่าจึงมีหน้าที่ต้องรับมอบทรัพย์สินให้มาอยู่ในเงื้อมมือของตนเอง และเมื่อผู้เช่าได้รับมอบทรัพย์สินซึ่งเช่นนั้นๆแล้วก็มีได้หมายความว่าผู้เช่าจะไ้ทรัพย์สินอย่างไรก็ได้ เพราะผู้เช่าไม่มีกรรมสิทธิ์อย่างเจ้าของตามมาตรา 1336 ดังนั้น ผู้เช่าจึงต้องไ้ประโยชน์จากทรัพย์สินที่เช่าตามวัตถุประสงค์แห่งสัญญาหรือตามประเพณีนิยมเท่านั้น นอกจากนี้ ในส่วนหน้าที่เกี่ยวกับตัวทรัพย์สิน ผู้เช่ายังมีหน้าที่ต้องสงวนรักษาไว้ซึ่งทรัพย์สินที่เช่าค้งเช่นที่วิญญูชนพึงสงวนรักษาทรัพย์สินของตนเอง ซึ่งรวมถึงหน้าที่ในการสงวนทรัพย์สินที่เช่า ด้วยการแจ้งเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นแก่ทรัพย์สินตามมาตรา 557 และหน้าที่ในการให้ความสะดวกแก่ผู้ให้เช่า ในการเข้าตรวจตราทรัพย์สินตามมาตรา 555 ด้วยเนื่องจากในทางปฏิบัติเมื่อผู้เช่าเข้าครอบครองทรัพย์สินที่เช่าเพื่อไ้ประโยชน์ ย่อมเป็นการยากที่ผู้ให้เช่าจะทราบได้ว่ามีปัญหาใดเกิดขึ้นกับทรัพย์สินที่เช่าหรือไม่ ดังนั้นผู้เช่าในฐานะผู้ครอบครองดูแลทรัพย์สินจึงมีหน้าที่ต้องแจ้งให้ผู้ให้เช่าทราบถึงเหตุต่าง ๆ และมีหน้าที่ให้ผู้ให้เช่าเข้าตรวจตราทรัพย์สินที่เช่าเป็นครั้งคราว เพื่อให้ผู้ให้เช่าได้เข้าดำเนินการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างทันท่วงที

8) หน้าที่ในการส่งมอบทรัพย์สินที่เช่าคืน เมื่อผู้เช่าได้ไ้หรือได้รับประโยชน์จากทรัพย์สินที่เช่าตามวัตถุประสงค์แห่งสัญญาเช่า ครบกำหนดระยะเวลาแล้ว ผู้เช่าก็มีหน้าที่ต้องคืนทรัพย์สินที่เช่าให้กับผู้ให้เช่า เพราะการเช่าเป็นกรณีที่ผู้เช่าได้ไ้ หรือได้รับประโยชน์จากทรัพย์สินที่เช่าอันมีระยะเวลาจำกัดเท่านั้น โดยผู้เช่าต้องคืนทรัพย์สินในสภาพเดียวกันกับที่ไ้รับมา ตามมาตรา 561 และทรัพย์สินนั้นต้องไม่ถูกคัดแปลงต่อเติมโดยมิไ้รับความยินยอมจากผู้ให้เช่า ตามมาตรา 558 กล่าวคือหากไ้มีการทำเป็นหนังสือลงลายมือชื่อของกลุ่มสัญญาแสดงต่อกัน ว่าทรัพย์สินที่เช่ามีสภาพอย่างไร หรือพิสูจน์ไ้ว่าขณะรับมอบทรัพย์สินนั้นมีสภาพอย่างไร ก็ไ้คืนทรัพย์สินในสภาพเช่นนั้น แต่หากมิไ้ทำเป็นหนังสือไว้ หรือไม่อาจพิสูจน์ไ้ก็ไ้สันนิษฐานไว้ก่อนว่า ไ้รับทรัพย์สินนั้นมาในสภาพดีดังนั้นผู้เช่าก็ไ้ต้องคืนทรัพย์สินในสภาพดีตามเดิม ตามกฎหมาย

#### **ความสิ้นสุดแห่งสัญญาเช่าตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์**

สัญญาเช่านั้นเป็นสัญญาซึ่งคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งตกลงให้สิทธิแก่คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง ไ้ไ้ทรัพย์สินซึ่งเช่า โดยมีระยะเวลาอันจำกัด อย่างไรก็ตามก็ไ้เมื่อสัญญาเกิดขึ้นแล้ว ณ จุดเวลาใดเวลาหนึ่งสัญญาย่อมต้องสิ้นสุดลงเช่นกัน ทั้งนี้สัญญาเช่านั้นย่อมระงับสิ้นไปด้วยเหตุสองประการ ดังนี้

1) เหตุโดยสัญญาระงับสิ้นไป ในสัญญาเช่านั้น อาจเกิดขึ้นจากความตกลงระหว่างคู่สัญญาเช่า โดยคู่สัญญาอาจกำหนดให้สัญญาเช่านั้นระงับสิ้นไป ด้วยเหตุที่เกิดขึ้นจากความตกลงกัน เช่น เหตุอันเกิดจากข้อสัญญา ซึ่งเป็นผลทำให้สัญญาเช่านั้นระงับสิ้นไปทันทีโดยมิต้องมีการบอกกล่าว เหตุอันเกิดจากการทำสัญญาฉบับใหม่ เพื่อเป็นการยกเลิกสัญญาเช่าฉบับเดิม เหตุอันเกิด

จากการผิดสัญญาเมื่อคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตามสัญญาข้อหนึ่งข้อใด อันมีผลเป็นการให้สิทธิ คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งบอกเลิกสัญญาได้ และเหตุอันเกิดจากการบอกเลิกสัญญาตามข้อสัญญาที่กำหนดให้สิทธิคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด หรือทั้งสองฝ่ายบอกเลิกสัญญาได้โดยไม่ต้องมีเหตุ เป็นต้น

2) เหตุโดยกฎหมาย ความระงับสิ้นไปในสัญญาเช่นนั้น นอกจากจะสามารถระงับสิ้นไปด้วยเหตุที่เกิดขึ้นโดยสัญญาระหว่างคู่สัญญาเช่าแล้ว สัญญาเช่าก็อาจระงับสิ้นไปด้วยเหตุต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนด เช่น เหตุแห่งเวลาตามมาตรา 564 เหตุแห่งตัวทรัพย์สิน ตามมาตรา 567 และเหตุแห่งตัวบุคคล ทั้งนี้เนื่องจากการเช่าทรัพย์สินโดยปกติมีกำหนดเวลา ทรัพย์สินซึ่งเป็นวัตถุแห่งสัญญา และคุณสมบัติของตัวผู้เช่าถือเป็นสาระสำคัญของการเช่า ดังนั้นหากมีเหตุแห่งความระงับอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ย่อมเป็นผลให้สัญญาเช่าสิ้นสุดลงตามกฎหมาย ฯลฯ

ตามมาตรา 1304 คำว่าสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน

(2) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่าที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะเป็นต้นว่า ป้อมและ โรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์

มาตรา 1310 บุคคลใดสร้างโรงเรือนในที่ดินของผู้อื่น โดยสุจริตใจรู้ ท่านว่าเจ้าของที่ดินเป็นเจ้าของโรงเรือนนั้นๆ แต่ต้องใช้ค่าแห่งที่ดินเพียงที่เพิ่มขึ้นเพราะสร้างโรงเรือนนั้นให้แก่ผู้สร้าง แต่ถ้าเจ้าของที่ดินสามารถแสดงได้ว่า มิได้มีความประมาทเดินเล่อ จะบอกปิดไม่ยอมรับโรงเรือนนั้นและเรียกให้ผู้สร้างรื้อถอนไป และทำที่ดินให้เป็นตามเดิมก็ได้ เว้นไว้แต่ถ้าการนี้จะไม่ทำได้โดยใช้เงินพอสมควรใจรู้ ท่านว่าเจ้าของที่ดินจะเรียกให้ผู้สร้างซื้อที่ดินทั้งหมดหรือแต่บางส่วนตามราคาตลาดก็ได้

มาตรา 1311 บุคคลใดสร้างโรงเรือนในที่ดินของผู้อื่น โดยไม่สุจริตใจรู้ ท่านว่าบุคคลนั้นต้องทำที่ดินให้เป็นตามเดิมแล้วส่งคืนเจ้าของ เว้นแต่เจ้าของจะเลือกให้ส่งคืนตามที่เป็นอยู่ ในกรณีเช่นนี้เจ้าของที่ดินต้องชำระค่าโรงเรือน หรือใช้ค่าแห่งที่ดินเพียงที่เพิ่มขึ้นเพราะสร้างโรงเรือนนั้นแล้วแต่จะเลือก

จึงเห็นได้ว่าสัญญาเช่าทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายแพ่งพาณิชย์ เป็นเอกเทศสัญญาชนิดหนึ่งที่มีการกำหนดสิทธิ หน้าที่ ความรับผิดชอบ ความระงับของสัญญาไว้เป็นการเฉพาะ ทำให้สัญญาเช่าทรัพย์สินมีลักษณะที่คล้ายกับสัญญาเช่าที่ราชพัสดุ เพราะสัญญาเช่าที่ราช

พัสดุได้นำเอาบทบัญญัติเรื่องเช่าทรัพย์สินมาใช้เช่นกัน เพียงแตกต่างกันที่คู่สัญญาเช่าที่ราชพัสดุ อีกฝ่ายเป็นรัฐ (ผู้ให้เช่า) กับเอกชน (ผู้เช่า)

โดยหลักแล้วเจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างคือเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดิน ตามมาตรา 40 (1) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 โดยอาศัยหลักส่วนควบตามมาตรา 144 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งบัญญัติว่า เจ้าของทรัพย์สินย่อมมีกรรมสิทธิ์ในส่วนควบของทรัพย์สินนั้น อย่างไรก็ตามมาตรา 146 ของประมวลกฎหมายดังกล่าว ได้บัญญัติเกี่ยวกับข้อยกเว้นนั้นเอาไว้ว่าทรัพย์สินซึ่งติดกับที่ดิน หรือติดกับโรงเรือนเพียงชั่วคราว ไม่ถือว่าเป็นส่วนควบกับที่ดินหรือโรงเรือนนั้น ดังนั้น ผู้เช่าที่ดินของผู้อื่นเพื่อปลูกสร้างโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น หรือผู้มีสิทธิเหนือพื้นดินนั้นซึ่งมีสิทธิ์เป็นเจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างเหนือพื้นดินของผู้อื่นตามมาตรา 1410 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ย่อมเป็นเจ้าของโรงเรือนสิ่งปลูกสร้างนั้น จึงมีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา 40 (2) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562

ดังประมวลกฎหมายแพ่งพาณิชย์ มาตรา 144 ส่วนควบของทรัพย์สินหมายความว่า ส่วนซึ่งโดยสภาพแห่งทรัพย์สินหรือโดยจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่นเป็นสาระสำคัญในความเป็นอยู่ของทรัพย์สินนั้น และไม่อาจจะแยกออกจากกันได้นอกจากจะทำลายทำให้บุบสลาย หรือทำให้ทรัพย์สินนั้นเปลี่ยนแปลงรูปทรงหรือสภาพไป เจ้าของทรัพย์สินย่อมมีกรรมสิทธิ์ในส่วนควบของทรัพย์สินนั้น

มาตรา 146 ทรัพย์สินซึ่งติดกับที่ดิน หรือติดกับโรงเรือนเพียงชั่วคราว ไม่ถือว่าเป็นส่วนควบกับที่ดินหรือโรงเรือนนั้น ความข้อนี้นำมาใช้บังคับแก่โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นซึ่งผู้มีสิทธิในที่ดินของผู้อื่นใช้สิทธินั้นปลูกสร้างไว้บนที่ดินนั้นด้วย

มาตรา 1410 เจ้าของที่ดินอาจก่อให้เกิดสิทธิเหนือพื้นดิน เป็นคุณแก่บุคคลอื่นโดยให้บุคคลนั้นมีสิทธิเป็นเจ้าของโรงเรือนสิ่งปลูกสร้างหรือสิ่งเพาะปลูกบนที่ดินหรือใต้ดินนั้น

### 3.2.5 พระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. 2542

โดยทั่วไปคนต่างด้าวสามารถเช่าที่ดินในประเทศไทยได้ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไข ที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนดไว้ กล่าวคือ สามารถทำสัญญาเช่าได้ไม่เกินสามสิบปี และเมื่อสัญญาเช่าสิ้นสุดลงสามารถต่อสัญญาได้อีกไม่เกินสามสิบปีนับแต่วันต่อสัญญา ต่อมาเมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2542 รัฐบาลมองเห็นความสำคัญในการสนับสนุนการลงทุนในการประกอบการพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม จึงได้ตราพระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. 2542 ขึ้นใช้บังคับ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขแตกต่างจากการเช่าทั่วไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ดังกล่าว สำหรับใช้เฉพาะกรณีการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม ซึ่งคนต่างด้าวสามารถเลือกเช่าที่ดินโดยมีเนื้อที่

ไม่เกินหนึ่งร้อยไร่ หรือเกินกว่าหนึ่งร้อยไร่ก็ได้ ทั้งนี้หลักเกณฑ์สำหรับการเช่าที่ดินมีเนื้อที่ไม่เกินหนึ่งร้อยไร่มีดังนี้

การเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรม และอุตสาหกรรมให้สิทธิในการเช่ามีกำหนดเกินกว่า 30 ปี แต่ไม่เกิน 50 ปี ตามมาตรา 3

กรณีเมื่อเช่าครบกำหนดสัญญาแล้วสามารถต่อระยะเวลาการเช่าได้อีก มีกำหนดไม่เกิน 50 ปี โดยการทำสัญญาเช่าตามกฎหมายนี้ต้องทำเป็นหนังสือ และจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา 4

ผู้ให้เช่าต้องเป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์เท่านั้น โดยการเช่าเกิน 100 ไร่ ต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมที่ดิน ตามมาตรา 5

สิทธิการเช่าสามารถนำไปใช้เป็นหลักประกันการชำระหนี้โดยการจำนองได้ ตามมาตรา 6

สิทธิหน้าที่ตามกฎหมายการเช่าตกทอดแก่ทายาทได้ นอกจากนั้น หากสัญญาเช่าอนุญาตก็สามารถนำออกให้เช่าช่วง หรือโอนสิทธิการเช่าทั้งหมดหรือบางส่วนได้ โดยต้องทำเป็นหนังสือ และจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ เรียกว่า มาตรานี้เทียบเคียงกับการมีกรรมสิทธิ์ที่ดินได้ ตามมาตรา 7

วิสาหกิจมีทางเลือกในการประกอบธุรกิจด้วยการเช่า หรือถือกรรมสิทธิ์ที่ดินสำหรับเป็นที่ตั้งสถานประกอบการ และที่พักอาศัย ซึ่งมีกฎหมายรองรับหลายฉบับ รวมถึงวิสาหกิจที่เป็นคนต่างด้าว กฎหมายก็ให้สิทธิเพื่อให้สามารถดำเนินการตามโครงการนั้นๆ ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจการบีโอไอ กฎหมายส่งเสริมการลงทุนก็บัญญัติไว้ให้คนต่างด้าวซึ่งเป็นกิจการบีโอไอสามารถประกอบการตามโครงการที่ได้รับส่งเสริมฯ อำนวยความสะดวกสำหรับการลงทุนข้ามชาติ<sup>73</sup>

ดังกล่าว เพื่อเป็นการสนับสนุนการลงทุนในการประกอบการพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม การเช่าที่ราชพัสดุจึงเป็นไปตามกำหนดระยะเวลาการเช่า และเงื่อนไขการเช่าบางประการตามพระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. 2542

### 3.2.6 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562

ความหมายของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 ได้มีการบัญญัตินิยามความหมายของคำว่า “เวนคืน” หมายความว่า การให้ได้มาซึ่งที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นที่มีเจ้าของรัฐ ตามเงื่อนไขที่กำหนด

<sup>73</sup> “พระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. 2542,”

ในพระราชบัญญัตินี้ แต่ไม่รวมถึงการได้มาโดยวิธีการซื้อขาย ตามมาตรา 33 วรรคสอง มาตรา 34 มาตรา 35 และหมวด 4 การได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์โดยวิธีการซื้อขาย

ดังนั้นการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ คือการที่รัฐได้บังคับซื้อที่ดินจากประชาชน แต่การดำเนินการเวนคืนดังกล่าว จะต้องดำเนินการโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะนำเอาที่ดินนั้นๆมาใช้ประโยชน์ในกิจการสาธารณูปโภค ตาม พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 มาตรา 4 บัญญัติว่าในพระราชบัญญัติ “เวนคืน” หมายความว่า การให้ ได้มาซึ่งที่ดิน หรือ อสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นที่มีใช้ของรัฐ ตามเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ แต่ไม่รวมถึงการได้มาโดยวิธีการซื้อขายตามมาตรา 33 วรรคสอง มาตรา 34 มาตรา 35 และหมวด 4 การได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์โดยวิธีการซื้อขาย

การกำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เป็นกลไกที่สำคัญและเป็นเครื่องมือหลักในการจัดทำสาธารณูปโภค เพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่นอันจะก่อให้เกิดการพัฒนาประเทศในด้านต่างๆ ให้สำเร็จลุล่วง ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืน และการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 การบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้รัฐจะต้องดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์อย่างรอบคอบ เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนผู้ถูกเวนคืน และในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 กำหนดให้ต้องชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมให้แก่เจ้าของ ตลอดจนบรรดาผู้ทรงสิทธิที่ได้รับความเสียหายจากการเวนคืน โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะและผลกระทบต่อผู้ถูกเวนคืน

ตามมาตรา 31 บัญญัติว่า เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์สำหรับอสังหาริมทรัพย์ใดแล้ว ให้กรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์นั้นตกเป็นของเจ้าหน้าที่นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวใช้บังคับ แต่เจ้าหน้าที่จะเข้าครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์นั้นได้ ก็ต่อเมื่อได้จ่าย หรือวางเงินค่าทดแทนตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้แล้ว<sup>74</sup>

ตามมาตรา 37 เงินค่าทดแทนสำหรับกรณีเวนคืน เฉพาะที่ดินให้ประกอบด้วยค่าที่ดิน ค่ารัถถอน ค่าขนย้าย ค่าปลูกสร้าง โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างใหม่ และอสังหาริมทรัพย์อื่นอันติดอยู่กับที่ดิน และค่าเสียหายอื่นอันเกิดจากการที่เจ้าของต้องออกจากที่ดินที่ถูกเวนคืน เงินค่าทดแทนสำหรับกรณีเวนคืนที่ดินและโรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง และอสังหาริมทรัพย์อื่นอันติดอยู่กับที่ดิน ให้ประกอบด้วยค่าที่ดิน ค่าโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างและอสังหาริมทรัพย์อื่นอันติดอยู่กับที่ดิน และค่าเสียหายอื่นอันเกิดจากการที่เจ้าของต้องออกจากที่ดินที่ถูกเวนคืน ในการเวนคืนที่ดิน ถ้าเจ้าของ

<sup>74</sup> “พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562,”

ประสงค์จะให้เวนคืนโรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง หรืออสังหาริมทรัพย์อื่นอันติดอยู่กับที่ดินด้วย ให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการตามความประสงค์ของเจ้าของ

บุคคลผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 ได้กำหนดให้แก่บุคคลต่อไปนี้เป็นผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน ได้แก่

1) เจ้าของที่ดินที่ต้องเวนคืน ซึ่งคำว่า “เจ้าของ” นั้นหมายความว่า เจ้าของหรือผู้ครอบครองซึ่งอสังหาริมทรัพย์โดยชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 และคำว่า “เจ้าของที่ดิน” นั้น หมายความว่า บุคคลซึ่งมีกรรมสิทธิในที่ดินตามมาตรา 3 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งหมายถึงบุคคลที่มีกรรมสิทธิในที่ดิน ในกรณีที่ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามบทกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับหรือได้มาซึ่งโฉนดที่ดินตามบทแห่งประมวลกฎหมายนี้ และได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพหรือตามกฎหมายอื่น ส่วนคำว่า “ผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย” ได้แก่บุคคลซึ่งได้มาซึ่งสิทธิครอบครองในที่ดินตามมาตรา 4 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งปกติแล้วผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายมีสิทธิในที่ดินในทำนองเดียวกันกับเจ้าของที่ดิน แต่ต่างกันที่ผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายไม่มีโฉนดที่ดิน คงมีแต่เพียงหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดิน เช่น น.ส. 3 และ น.ส. 3 ก. เป็นต้น อย่างไรก็ตาม แม้ที่ดินที่ถูกเวนคืนไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินก็สามารถตั้งคณะกรรมการขึ้นมาทำการสอบสวนสิทธิได้ตามมาตรา 63 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 และข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ใดเป็นผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย คณะกรรมการก็สามารถกำหนดราคาให้แก่ผู้นั้นได้

ตามมาตรา 63 บัญญัติว่า ในกรณีที่ที่ดินไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ให้เจ้าหน้าที่แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วย นายอำเภอหรือผู้อำนวยการเขตแห่งท้องที่ ที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่ผู้แทนกรมธนารักษ์ ผู้แทนทนายที่ดิน ผู้ใหญ่บ้านในท้องที่ที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่และผู้แทนของเจ้าหน้าที่เพื่อดำเนินการสอบสวนให้ทราบถึงผู้มีสิทธิในที่ดินดังกล่าว หากผลการสอบสวนปรากฏว่าที่ดินนั้นไม่ใช่ที่ดินของรัฐ และทราบถึงผู้มีสิทธิในที่ดินนั้นให้ดำเนินการเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ตามที่กำหนดไว้ในหมวด 1 การได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์โดยการเวนคืน ต่อไป หากผลการสอบสวนตามวรรคหนึ่งไม่ปรากฏว่าผู้ใดเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินนั้น ให้คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควร และให้ปิดประกาศเพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียมีโอกาสคัดค้านเป็นเวลา เก้าสิบ วัน ณ สถานที่ตามมาตรา 11 หากไม่มีผู้คัดค้านภายในระยะเวลาที่กำหนดให้นำความในมาตรา 17 (3)

ในกรณี ที่อสังหาริมทรัพย์อยู่ในที่ดินของรัฐ หากเป็นผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายให้คณะกรรมการตามมาตรา 19 กำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่บุคคลดังกล่าว แต่หากบุคคลดังกล่าวไม่สามารถแสดงได้ว่าตนเป็นผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายให้คณะกรรมการตามมาตรา 19 กำหนดเงินค่าชดเชย เป็นค่าคืน ไม้ยืนต้น และพืชล้มลุกค่าเรือย้าย โรงเรือนและสิ่งปลูกสร้าง และค่าขนย้ายให้แก่ผู้ครอบครองที่ดินดังกล่าวต่อไป แต่ต้องไม่สูงกว่าราคาที่กำหนดตามมาตรา 20

2) เจ้าของโรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง หรืออสังหาริมทรัพย์อื่น ซึ่งมีอยู่ในที่ดินที่ต้องเวนคืนนั้นในวันใช้บังคับพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หรือพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 8 หรือ

ได้ถูกก่อสร้างขึ้นภายหลัง โดยได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ โดยหลักแล้วเจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างคือเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดิน ตามมาตรา 40 (1) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 โดยอาศัยหลักส่วนควบตามมาตรา 144 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งบัญญัติว่า เจ้าของทรัพย์สินย่อมมีกรรมสิทธิ์ในส่วนควบของทรัพย์สินนั้น อย่างไรก็ตามมาตรา 146 ของประมวลกฎหมายดังกล่าว ได้บัญญัติเกี่ยวกับข้อยกเว้นนั้นเอาไว้ว่าทรัพย์สิน ซึ่งติดกับที่ดิน หรือติดกับ โรงเรือนเพียงชั่วคราว ไม่ถือว่าเป็นส่วนควบกับที่ดินหรือ โรงเรือนนั้น ดังนั้น ผู้เช่าที่ดินของผู้อื่นเพื่อปลูกสร้าง โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น หรือผู้มีสิทธิเหนือพื้นดินนั้นซึ่งมีสิทธิเป็นเจ้าของ โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างเหนือพื้นดินของผู้อื่นตามมาตรา 1410 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ย่อมเป็นเจ้าของ โรงเรือนสิ่งปลูกสร้างนั้น จึงมีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา 40 (2) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562

3) เจ้าของต้นไม้ยืนต้นที่ขึ้นอยู่ในที่ดินในวันที่ใช้บังคับพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือพระราชกฤษฎีกา ตามมาตรา 8 เป็นการกำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของต้นไม้ยืนต้นที่ขึ้นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือพระราชกฤษฎีกา ตามมาตรา 8 ถ้าปลูกในภายหลังย่อมไม่ได้รับเงินค่าทดแทน

4) ผู้เช่าหรือผู้เช่าช่วงที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นในที่ดินที่ต้องเวนคืน ในการเช่านั้นไม่จำกัดเพียงว่าจะต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือ ซึ่งได้ทำไว้ก่อนวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 8 หรือ ได้จัดทำขึ้นภายหลัง โดยได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่เท่านั้น แต่หากการเช่านั้นแม้ไม่มีหลักฐานเป็นหนังสือแต่หากปรากฏข้อเท็จจริงว่าเป็นผู้เช่าที่ดิน หรืออสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวจริง ซึ่งได้ทำไว้ก่อนวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 8 หรือ ได้จัดทำขึ้นภายหลังโดยได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ก็มีสิทธิที่จะได้รับค่าทดแทนเช่นกัน และการ



เข้านั้นยังมีได้ระงับไปในวันที่เจ้าหน้าที่ได้เข้าครอบครองที่ดิน โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว แต่เงินค่าทดแทนในการเข้านั้นพึงกำหนดให้เฉพาะผู้เช่าได้เสียหายจริง โดยเหตุที่ต้องออกจากที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวก่อนสัญญาเช่าระงับ การกำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้เช่าที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นในที่ดินที่ต้องเวนคืนซึ่งเสียสิทธิการเช่าไปเพราะที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างที่ตนเช่าถูกเวนคืนไป จึงเป็นการจ่ายค่าทดแทนสำหรับสิทธิการเช่า มิใช่เป็นการจ่ายเงินค่าทดแทนสำหรับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้าง การเช่าดังกล่าวนี้ถ้าหากว่า สัญญาเช่าระงับไปก่อน ผู้เช่าย่อมไม่มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนแต่อย่างใด

ดังบัญญัติไว้ในมาตรา 41 ว่า ในกรณีที่มีการเช่าที่ดิน หรืออสังหาริมทรัพย์ที่ตั้งอยู่บนที่ดินที่เวนคืน หากมีหลักฐานเป็นหนังสือ หรือแม้ไม่มีหลักฐานเป็นหนังสือ แต่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าเป็นผู้เช่าที่ดิน หรืออสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวจริง ให้เจ้าหน้าที่จ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้เช่าหรือผู้เช่าช่วงแต่ละรายเป็นค่าขนย้าย และค่าเสียหายอื่นที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ แต่สำหรับผู้เช่าหรือผู้เช่าช่วงที่ไม่มีหลักฐานเป็นหนังสือให้จ่ายให้เฉพาะค่าขนย้าย ในกรณีที่มีการเช่าที่ดินและผู้เช่าหรือผู้เช่าช่วงเป็นผู้ลงทุนหรือก่อสร้างอสังหาริมทรัพย์ หรือมีข้อตกลงอื่นใดในลักษณะเดียวกัน หรือได้มีการชำระค่าเช่าหรือค่าตอบแทนล่วงหน้า ให้เจ้าหน้าที่จ่ายเงินค่าทดแทนเป็นค่าเสียสิทธิการเช่าจากการที่สัญญาเช่าต้องระงับก่อนกำหนด โดยคิดตามส่วนของระยะเวลาเช่าที่เหลืออยู่นับแต่วันที่ตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา 25 จนถึงวันที่สัญญาเช่าสิ้นสุดลง ทั้งนี้ให้หักเงินค่าทดแทนที่จ่ายตามวรรคนี้ออกจากเงินค่าทดแทนที่จ่ายให้แก่เจ้าของด้วย

ในกรณีที่เจ้าของโรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง หรืออสังหาริมทรัพย์ที่ตั้งอยู่บนที่ดิน มีสัญญา กำหนดให้กรรมสิทธิ์ในโรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง หรืออสังหาริมทรัพย์ที่ตั้งอยู่บนที่ดินนั้นตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเจ้าของที่ดินเมื่อครบระยะเวลาเช่าที่ดิน ให้เจ้าของที่ดินมีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนสำหรับโรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง หรืออสังหาริมทรัพย์ที่ตั้งอยู่บนที่ดิน โดยผู้เช่าหรือผู้เช่าช่วงมีสิทธิได้รับค่าเสียหายสิทธิในการใช้ที่ดิน และโรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง หรืออสังหาริมทรัพย์ที่ตั้งอยู่บนที่ดินนั้น โดยคำนวณตามส่วนของระยะเวลาเช่าที่เหลืออยู่ค่าขนย้าย และค่าเสียหายอื่น สำหรับค่าเสียหายในการใช้ที่ดินให้หักออกจากเงินค่าทดแทนที่เจ้าของได้รับ

ความในวรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม ให้ใช้บังคับกับการเช่าซึ่งได้ทำไว้ก่อนวันที่พระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 8 หรือพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มีผลใช้บังคับ หรือได้ทำ ขึ้นภายหลังโดยได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ และการเข้านั้นยังมีได้ระงับไปในวันที่เจ้าหน้าที่ได้เข้าครอบครองที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว

ในกรณีตามวรรคสองหรือวรรคสาม หากผู้เช่าหรือผู้เช่าช่วงหรือเจ้าของมีข้อโต้แย้งหรือไม่เห็นด้วยกับการกำหนดเงินค่าทดแทนดังกล่าว และคู่กรณีไม่อาจตกลงกันได้หรือไม่สามารถ

จ่ายเงินค่าทดแทนได้ไม่ว่าด้วยเหตุใด ให้เจ้าหน้าที่วางเงินค่าทดแทนทั้งหมดไว้โดยพลัน และมีหนังสือแจ้งให้คู่กรณีทราบเพื่อดำเนินการต่อไป ในการวางเงินค่าทดแทนดังกล่าวให้แจ้งให้ศาล หรือสำนักงานวางทรัพย์แล้วแต่กรณีทราบถึงการเช่าที่มีสัญญาต่อกันด้วย

5) บุคคลผู้เสียสิทธิในการใช้ทาง วางท่อน้ำ ท่อระบายน้ำ สายไฟ หรือสิ่งอื่นซึ่ง คล้ายคลึงกันผ่านที่ดินที่ต้องเวนคืนนั้น ตามมาตรา 1349 หรือมาตรา 1352 แห่งประมวลกฎหมาย แพ่ง และพาณิชย์ ต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการเวนคืน ในกรณีที่บุคคลเช่นว่านั้น ได้ จ่ายเงินค่าทดแทนในการใช้สิทธิดังกล่าวให้แก่เจ้าของที่ดินที่ต้องเวนคืนแล้ว เป็นการจ่ายเงินค่า ทดแทนให้แก่ผู้สูญเสียสิทธิในการใช้ทางจำเป็น หรือเสียสิทธิในการใช้ทาง วางท่อน้ำ ท่อระบายน้ำ สายไฟ หรือสิ่งอื่นซึ่งคล้ายคลึงกันผ่านที่ดินที่ต้องเวนคืน ซึ่งผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตาม มาตรานี้จะต้องจ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดินที่ต้องเวนคืนมาแล้ว หากได้ใช้สิทธิโดยไม่ จ่ายเงินค่าทดแทนก็จะไม่กำหนดเงินค่าทดแทนให้

6) เจ้าของหรือบุคคลใดซึ่งอยู่อาศัย หรือประกอบการค้าขายหรือการทำงานอันชอบด้วย กฎหมาย ในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนนั้น และได้รับความเสียหายเนื่องจากการที่ต้องออกจาก อสังหาริมทรัพย์นั้น

สรุปได้ว่ากฎหมายต่างประเทศ และกฎหมายไทยต่างก็มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการให้เช่าที่ ของรัฐแต่จะแตกต่างกันไปในรายละเอียดในบทที่ 4 จะได้นำเอากฎหมาย พระราชบัญญัติที่รับพัสดุ พ.ศ. 2562 โดยมาวิเคราะห์ประเด็นปัญหาและเปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศ และนำ ข้อเสนอแนะจากกฎหมายต่างประเทศมาใช้เป็นแนวทางแก้ไขปรับปรุงกฎหมายไทยต่อไป

## บทที่ 4

### วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการใช้สิทธิประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุของ ภาคเอกชน

จากการศึกษาและค้นคว้าปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุของภาคเอกชน เช่น การเช่าที่ราชพัสดุพบว่า ส่วนใหญ่ประชาชนอยู่อาศัยและเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน โดยการเช่าที่ดินราชพัสดุของภาครัฐโดยเอกชนนั้นเป็นการแสดงถึงสิทธิในการครอบครองใช้ประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุ จึงมีปัญหาบางประการในเรื่องการใช้สิทธิประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุ นำมาสู่กรณีพิพาทระหว่างรัฐกับเอกชน หากข้อพิพาทในการใช้สิทธิประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุยังหาข้อยุติไม่ได้จึงมีปัญหาค่เกิดขึ้นกับผู้ประกอบการภาคธุรกิจหลายประการ ซึ่งส่งผลกระทบต่อการทำงานและระบบเศรษฐกิจของประเทศไทยที่เกิดขึ้นทั้งในปัจจุบันและในอนาคตที่จะเกิดขึ้น ดังนั้นจึงเป็นปัญหาที่ต้องรีบแก้ไขหรือหาทางออกเพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจของประชาชนโดยรวม

ผู้วิจัยจึงทำการศึกษาค้นคว้าปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้สิทธิประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุของภาคเอกชน ในเชิงพาณิชย์ เช่น การเช่าที่ราชพัสดุพบว่าส่วนใหญ่ประชาชนที่อยู่อาศัยและเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน โดยการเช่าที่ราชพัสดุของภาครัฐมีปัญหาหลายประการในเรื่องการใช้สิทธิประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุดังกล่าวต่อไป

#### 4.1 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระยะเวลาการเช่าที่ราชพัสดุของเอกชนและแนวทางการแก้ไข ปัญหา

ระยะเวลาการเช่าที่ดินเป็นเรื่องสำคัญในการลงทุนเพื่อการพาณิชย์ของภาคเอกชน เพราะที่ดินเป็นทรัพย์สินอย่างหนึ่งที่ผู้ประกอบการใช้เป็นต้นทุนในการประกอบธุรกิจ ที่ราชพัสดุถือว่าเป็นพื้นที่การลงทุนที่มีอัตราค่าธรรมเนียมในการเช่าที่รัฐเรียกเก็บในอัตราที่ต่ำ แต่การเช่าที่ราชพัสดุมิชอบจำกัดเรื่องระยะเวลาในการครอบครองเพื่อดำเนินการให้ได้ผลประโยชน์ตอบแทนที่คุ้มค่า กฎกระทรวงการจัดหาประโยชน์ที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2564 ข้อ 9 อาศัยอำนาจตามความใน มาตรา 5 วรรคหนึ่ง มาตรา 24 มาตรา 26 มาตรา 28 วรรคสอง และมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติที่ดินราชพัสดุ พ.ศ. 2562 กำหนดเงื่อนไขการเช่าที่ราชพัสดุ ให้มีกำหนดเวลาไม่เกิน 30 ปี เว้นแต่ เป็นสัญญาเช่าที่ราชพัสดุเพื่อพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม ซึ่งสามารถกำหนดระยะเวลาเช่าไว้เกิน 30 ปีได้ แต่ต้องได้รับ

ความเห็นชอบจากรัฐมนตรีก่อน<sup>75</sup> ดังนั้น หากเอกชนต้องการเช่าที่ราชพัสดุจากกรมธนารักษ์ ก็จะต้องทำสัญญาเช่าให้เป็นไปตามเงื่อนไขระยะเวลาการเช่าที่ไม่เกิน 30 ปี ไปก่อนเมื่อประสงค์จะต่อสัญญาเช่า กรมธนารักษ์ก็จะต่อสัญญาเช่าให้ แต่ไม่เกิน 50 ปี โดยให้เอกชนรายเดิมเป็นผู้มีสิทธิในการเช่าก่อนผู้เช่ารายอื่น แล้วจึงพิจารณาผู้เช่ารายใหม่โดยวิธีการประมูล หรือจัดหาผู้เช่ารายใหม่ให้มาร่วมลงทุนหรือเขาทำสัญญาเช่า เช่นนี้ด้วยระยะเวลาการเช่าที่จำกัดไม่ตอบสนองต่อการประกอบธุรกิจขนาดใหญ่ที่ต้องมีการลงทุนสูง ต่อมาภายหลังอาจทำให้ประสบปัญหาขาดทุนจากปัญหาเศรษฐกิจ ภัยพิบัติทางธรรมชาติ โรคระบาดโควิด-2019 ที่ผ่านมานั้นเป็นเรื่องสุดวิสัยไม่อาจคาดการณ์ได้ ซึ่งก็เป็นการไม่แน่ชัดว่าผู้เช่ารายเดิมจะได้ทำการเช่าต่อไปอีกหรือไม่ทำให้ผู้ประกอบการ ทั้งผู้ประกอบการรายเดิม และผู้ประกอบการรายใหม่เกิดความไม่มั่นคง เกิดความรังเรงที่จะลงทุนในการประกอบธุรกิจต่อไป

สำหรับธุรกิจขนาดเล็กหรือขนาดย่อมที่ไม่จำเป็นต้องใช้ระยะเวลาที่ยาวนานในการเช่าก็อาจไม่ได้รับผลกระทบมาก แต่หากเป็นธุรกิจขนาดใหญ่ เช่น ธุรกิจโรงแรม ธุรกิจโรงงานอุตสาหกรรม หรือธุรกิจโรงพยาบาล ที่ต้องสร้างสถานประกอบการขนาดใหญ่ และต้องใช้ระยะเวลาการเช่าที่ราชพัสดุที่ยาวนานเพื่อให้คุ้มค่ากับการลงทุน ระยะเวลาเช่าจึงเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ผู้ประกอบการต้องพิจารณาเป็นสำคัญ เพราะหากลงทุนเช่าที่ดินที่มีระยะเวลาการเช่าไม่เพียงพอ ก็อาจก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อการลงทุนได้

เมื่อผู้เช่าหรือนักลงทุนเกิดความไม่มั่นใจ รังเรงที่จะลงทุนและไม่ลงทุน ไม่ว่าจะด้วยความเสี่ยงในการลงทุน จากปัจจัยแวดล้อมที่พิเคราะห์มาแล้วก็ตาม หรือประสบปัญหาขาดทุนมาแล้วก็ตาม ทำให้เกิดผลกระทบต่อภาครัฐ ขาดสภาพคล่อง เม็ดเงินที่จะเข้ามาเพื่อบริหารจัดการประเทศก็ลดน้อยลงตามไปด้วย เพราะอัตราค่าเช่าที่กระทรวงการคลังได้รับจากการให้เช่าที่ดินหรืออาคารนั้นเป็นรายได้ส่วนหนึ่งที่จะนำมาบริหารจัดการประเทศ ทำให้ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ รายได้มวลรวมของประเทศลดลง ไม่เกิดการสร้างงาน สร้างอาชีพให้แก่ประชาชนทั้งระดับมหภาคและระดับฐานราก เพื่อเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจ กรมธนารักษ์ซึ่งเป็นหน่วยงานหนึ่งที่มีหน้าที่ปกครองดูแลบำรุงรักษา และบริหารจัดการ ใช้ที่ดินราชพัสดุซึ่งเป็น

<sup>75</sup> กฎกระทรวงการจัดหาประโยชน์ที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2564 อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5 วรรคหนึ่ง มาตรา 24 มาตรา 26 มาตรา 28 วรรคสอง และมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2562

กฎกระทรวงการจัดหาประโยชน์ที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2564 ข้อ 9 การทำสัญญาเช่าที่ราชพัสดุให้มีกำหนดระยะเวลาเช่าไม่เกินสามสิบปี เว้นแต่ เป็นสัญญาเช่าที่ราชพัสดุเพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรมที่กำหนดระยะเวลาเช่าไว้เกินสามสิบปี ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีก่อน

ทรัพย์สินที่มีค่าอย่างหนึ่งทางเศรษฐกิจที่สามารถนำมาใช้เป็นฐานในการพัฒนาระบบเศรษฐกิจของประเทศได้ กรมธนารักษ์ควรจัดประโยชน์ที่ราชพัสดุเพื่อสร้างรายได้ และเพิ่มมูลค่าทรัพย์สิน สร้างเศรษฐกิจฐานรากจากสินทรัพย์ที่มีอยู่มาใช้ในการบริหารประเทศนั้น ผู้ศึกษาเห็นควรรำคาญที่ดินที่กรร้างว่างเปล่า ไม่ได้ใช้ประโยชน์หรือเวนคืนมาจากหน่วยงานหรือองค์กรของรัฐต่างๆมาจัดให้เช่า และใช้ประโยชน์แก่ผู้ประกอบการธุรกิจ และนักลงทุน เป็นการเปลี่ยนสินทรัพย์ที่มีอยู่ให้เป็นทุนและเม็ดเงินจะได้หมุนเวียนกลับเข้ามาใช้ประโยชน์แก่ประเทศ อีกทั้งเพื่อเป็นการสนับสนุนการลงทุนและสร้างแรงจูงใจให้แก่นักลงทุนในการที่จะลงทุนจนเกิดความคุ้มค่า กระทรวงการคลังโดยกรมธนารักษ์ ควรปรับระยะเวลาในการเช่าที่ราชพัสดุ ให้มีระยะเวลาที่ยาวนานกว่าเดิมตามความเหมาะสมแก่ประเภทการประกอบธุรกิจนั้นๆ

#### 4.1.1 วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับระยะเวลาการเช่าที่ราชพัสดุของเอกชน

เนื่องจากประเทศไทยไม่มีกฎหมายว่าด้วยการปกครอง ดูแล รักษาที่ราชพัสดุให้เป็นไปโดยมีระเบียบและหลักเกณฑ์ที่แน่นอนทำให้เกิดปัญหายุ่งยากในทางปฏิบัติหลายประการ จึงสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยการจัดการระเบียบที่ราชพัสดุขึ้น โดยเฉพาะ โดยให้กระทรวงการคลังมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับกรณีนี้ เพื่อการประหยัดและจัดปัญหางานซ้ำซ้อนกันจึงตราพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ขึ้น ต่อมามีการปรับปรุงหลักเกณฑ์ และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้ และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุตามกฎหมายกระทรวงออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 เพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน และสอดคล้องกับการแบ่งส่วนราชการของกรมธนารักษ์ กระทรวงการคลังและเพื่อกระจายอำนาจให้ส่วนภูมิภาค จึงจำเป็นต้องออกกฎกระทรวง พ.ศ. 2545 ขึ้นมาอีกฉบับหนึ่ง แต่ทั้งนี้ทั้งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 และกฎกระทรวง พ.ศ. 2545 ก็ไม่ได้กำหนดเรื่องระยะเวลาการเช่าที่ราชพัสดุไว้โดยชัดเจน กำหนดแต่เพียงว่าที่ราชพัสดุที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ในทางราชการ หรือที่ไม่ได้สงวนไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในทางราชการ จะนำมาจัดหาประโยชน์โดยการจัดให้เช่า หรือโดยวิธีการจัดทำสัญญาต่างตอบแทนอื่นนอกเหนือจากการจัดให้เช่าก็ได้ ตามกฎกระทรวง พ.ศ. 2545 ข้อ 23 เท่านั้น โดยกฎกระทรวง พ.ศ. 2545 ข้อ 23 อธิบายว่า “ การจัดหาประโยชน์ โดยวิธีการจัดทำสัญญาต่างตอบแทนอื่นนอกเหนือจากการจัดให้เช่า กรมธนารักษ์จะดำเนินการใดๆ ได้ก็ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังก่อน การให้เช่าที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยการเช่าอสังหาริมทรัพย์และพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม จะดำเนินการได้ก็ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการที่ราชพัสดุ โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีเท่านั้น ”

ปัจจุบันมีกฎหมายออกใหม่ คือ กฎกระทรวงการจัดหาประโยชน์ที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2564 ข้อ 9 อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5 วรรคหนึ่ง มาตรา 24 มาตรา 26 มาตรา 28 วรรคสอง และ

มาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2562 กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการเช่าที่ราชพัสดุ ให้มีกำหนดระยะเวลาการเช่าที่ราชพัสดุไม่เกิน 30 ปี เว้นแต่ เป็นสัญญาเช่าที่ราชพัสดุเพื่อพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม ซึ่งสามารถกำหนดระยะเวลาเช่าไว้เกิน 30 ปีได้ แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีก่อน<sup>76</sup> จะเห็นได้ว่า นับตั้งแต่การมีพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน เอกชนยังคงมีระยะเวลาการเช่าที่ราชพัสดุได้ไม่เกินกำหนด 30 ปีมาโดยตลอด ซึ่งเป็นระยะเวลาเช่าที่สั้นไปสำหรับหลายธุรกิจ และไม่ตอบสนองต่อการลงทุนในที่ดิน อันเป็นต้นทุนทางธุรกิจของภาคเอกชน แม้ในปัจจุบันจะมีกฎหมายอนุญาตให้เอกชนเช่าที่ราชพัสดุเพื่อพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรมได้เกิน 30 ปี แต่ก็ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีก่อน

อย่างไรก็ตาม แม้ระยะเวลาการเช่าที่ราชพัสดุจะมีระยะเวลาการเช่าที่สั้น ไม่ส่งผลต่อการลงทุนสำหรับภาคเอกชนในหลายกิจการ แต่ความต้องการในการเช่าที่ราชพัสดุของเอกชนนั้นยังมีอยู่มาก อันเนื่องมาจากปัจจัยหลัก 2 ประการ ได้แก่ ปัจจัยแรก การเช่าที่ราชพัสดุนั้นมีการกำหนดจำนวนเงินค่าเช่าในอัตราที่ต่ำและแน่นอนตามค่าธรรมเนียมในแต่ละพื้นที่ ที่กรมธนารักษ์จัดให้เช่าที่ราชพัสดุ ส่งผลให้เอกชนสามารถควบคุมต้นทุนได้ ปัจจัยที่สอง ที่ตั้งของที่ราชพัสดุอยู่ในพื้นที่หรือทำเลที่ดีในการประกอบธุรกิจนั้น เช่น ดิถอนนใหญ่ ดิถพื้นที่ธรรมชาติ เป็นต้น ปัจจัยดังกล่าวจึงเป็นแรงจูงใจสำคัญของเอกชนที่จะเช่าพื้นที่ นอกจากนี้ การเช่าที่ราชพัสดุของเอกชนนั้นมีความสำคัญต่อสังคมโดยรวมด้วย กล่าวคือ ในมุมมองของรัฐ กระทรวงการคลังเจ้าของกรรมสิทธิ์และกรมธนารักษ์ผู้ดูแลหรือผู้ให้เช่า เมื่อเอกชนเข้ามาเช่าที่ราชพัสดุเพื่อใช้ประโยชน์ก็จะส่งผลดีต่อที่ดินในพื้นที่ดังกล่าว เพราะบริเวณที่เอกชนมาลงทุนเช่าที่ดินประกอบกิจการนั้น จะทำให้เกิดความเจริญและมีการพัฒนาพื้นที่ขึ้น อันเป็นประโยชน์ต่อประชาชนในพื้นที่นั้นๆ และเมื่อที่ดินมีการพัฒนาทำให้ที่ดินบริเวณนั้นมีมูลค่าสูงขึ้น ผู้เช่ามีรายได้เพิ่มขึ้นทำให้ไม่ประสบปัญหาขาดทุน มีเงินมาชำระค่าเช่ารัฐ อีกทั้งอัตราค่าเช่าที่รัฐสามารถคิดส่วนเพิ่มได้ตามความเหมาะสมของมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นนั้นได้อีกด้วย เพื่อรัฐจะได้นำเงินไปบริหารประเทศต่อไป

<sup>76</sup> กฎกระทรวงการจัดหาประโยชน์ที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2564 อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5 วรรคหนึ่ง มาตรา 24 มาตรา 26 มาตรา 28 วรรคสอง และมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2562

กฎกระทรวงการจัดหาประโยชน์ที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2564 ข้อ 9 การทำสัญญาเช่าที่ราชพัสดุให้มีกำหนดระยะเวลาเช่าไม่เกินสามสิบปี เว้นแต่ เป็นสัญญาเช่าที่ราชพัสดุเพื่อพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรมที่กำหนดระยะเวลาเช่าไว้เกินสามสิบปี ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีก่อน

จากการศึกษา พบว่า แม้การเช่าที่ราชพัสดุนั้นจะมีค่าธรรมเนียมในการลงทุนที่ต่ำ แต่มีข้อจำกัดในเรื่องของระยะเวลาการเช่า ซึ่งกฎกระทรวงการจัดหาประโยชน์ที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2564 ข้อ 9 อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5 วรรคหนึ่ง มาตรา 24 มาตรา 26 มาตรา 28 วรรคสอง และมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2562 กำหนดเงื่อนไขการเช่าที่ราชพัสดุ ให้มีกำหนดเวลาไม่เกิน 30 ปี ดังนั้น หากเอกชนต้องการเช่าที่ราชพัสดุกับทางรัฐ ก็จะต้องทำสัญญาเช่าให้เป็นไปตามเงื่อนไขระยะเวลาการเช่าที่ไม่เกิน 30 ปี เว้นแต่ เป็นการเช่าที่ราชพัสดุเพื่อพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม ซึ่งสามารถกำหนดระยะเวลาเช่าไว้เกิน 30 ปีได้ แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีก่อน<sup>77</sup> นอกจากนี้ เมื่อได้ศึกษา มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. 2542 พบว่า กฎหมายให้สิทธิเอกชนในการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรมเกินกว่า 30 ปีได้ แต่ต้องไม่เกิน 50 ปี<sup>78</sup> และในมาตรา 4 ระบุว่า กรณีครบกำหนดสัญญาแล้วสามารถต่อระยะเวลาการเช่าได้อีก โดยมีกำหนดไม่เกิน 50 ปี ซึ่งการทำสัญญาเช่าตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องทำเป็นหนังสือ และจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ด้วย<sup>79</sup>

จะเห็นได้ว่า ระยะเวลาการเช่าที่ราชพัสดุของเอกชนนั้นสามารถแบ่งออกได้ 2 กรณี คือ กรณีที่หนึ่ง หากเอกชนประกอบกิจการอื่นที่ไม่ใช่การเช่าที่ราชพัสดุเพื่อการพาณิชย์กรรม และอุตสาหกรรม สามารถเช่าที่ราชพัสดุได้ไม่เกินระยะเวลา 30 ปี และเมื่อครบกำหนดสัญญาเช่าแล้ว

<sup>77</sup> กฎกระทรวงการจัดหาประโยชน์ที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2564

ข้อ 9 การทำสัญญาเช่าที่ราชพัสดุให้มีกำหนดระยะเวลาเช่าไม่เกินสามสิบปี เว้นแต่ เป็นสัญญาเช่าที่ราชพัสดุเพื่อพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรมที่กำหนดระยะเวลาเช่าไว้เกินสามสิบปี ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีก่อน

<sup>78</sup> พระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. 2542

มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

“การเช่า” หมายความว่า การเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชย์กรรมหรืออุตสาหกรรมที่กำหนดเวลาเช่าไว้เกินสามสิบปีแต่ไม่เกินห้าสิบปี

<sup>79</sup> พระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. 2542

มาตรา 4 การเช่าตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ มิฉะนั้นเป็นโมฆะ

เมื่อครบกำหนดระยะเวลาการเช่าแล้ว ผู้เช่าและผู้ให้เช่าอาจตกลงกันต่อระยะเวลาการเช่าออกไปอีกได้ มีกำหนดไม่เกินห้าสิบปีนับแต่วันที่ตกลงกันและต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ มิฉะนั้นเป็นโมฆะ

เอกชนสามารถต่อสัญญาเช่าได้หรือไม่ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ ส่วนในกรณีที่สอง คือ กรณีที่เอกชนมีวัตถุประสงค์ประสงค์ในการเช่าที่ราชพัสดุเพื่อการพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม สามารถทำสัญญาเช่าที่ราชพัสดุได้เกินกว่า 30 ปี เมื่อครบกำหนดสัญญาเดิมแล้วสามารถต่อระยะเวลาการเช่าได้อีก โดยมีกำหนดไม่เกิน 50 ปี ตามความในมาตรา 4 พระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์ เพื่อพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. 2542 ประกอบกฎกระทรวงการจัดหาประโยชน์ที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2564 ข้อ 9 อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5 วรรคหนึ่ง มาตรา 24 มาตรา 26 มาตรา 28 วรรคสอง และมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2562

สำหรับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้บัญญัติเกี่ยวกับการเช่า ดังนี้ มาตรา 538 กำหนดให้การเช่าอสังหาริมทรัพย์ที่มีอายุการเช่ากว่า 3 ปีขึ้นไป หรืออายุการเช่ากำหนดตลอดอายุของผู้เช่า หรือผู้ให้เช่า ต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ มิเช่นนั้นจะฟ้องร้องบังคับคดีได้เพียง 3 ปี และ มาตรา 540 กำหนดให้การเช่าอสังหาริมทรัพย์ สามารถเช่ากัน ได้เต็มที่ไม่เกิน 30 ปี หากครบ 30 ปีแล้ว จะต่อสัญญาอีกก็ต้องไม่เกิน 30 ปี นับแต่วันต่อสัญญา จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดรูปแบบของการเช่าอสังหาริมทรัพย์ไว้ว่า การเช่าอสังหาริมทรัพย์ที่มีอายุการเช่ากว่า 3 ปีขึ้นไป หรืออายุการเช่ากำหนดตลอดอายุของผู้เช่าหรือผู้ให้เช่าต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ มิเช่นนั้นจะฟ้องร้องบังคับคดีกันได้เพียง 3 ปี และเรื่องระยะเวลาการเช่าอสังหาริมทรัพย์นั้น สามารถเช่ากันได้เต็มที่ไม่เกิน 30 ปี หากครบ 30 ปีแล้วจะต่อสัญญาอีกก็ได้ แต่ต่อได้อีกไม่เกิน 30 ปี นับแต่วันต่อสัญญา

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า การทำสัญญาเช่าที่ราชพัสดุตามกฎกระทรวงการจัดหาประโยชน์ที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2564 ข้อ 9 เรื่องเกี่ยวกับกำหนดระยะเวลาของการเช่า ให้มีกำหนดระยะเวลาการเช่าไม่เกิน 30 ปี ซึ่งระยะเวลาของการเช่าที่มีกำหนดให้เช่า 30 ปี สามารถต่อสัญญาเช่าได้ตามระยะเวลาเดิมไม่เกิน 50 ปี แตกต่างกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 540 ที่กำหนดให้การเช่าอสังหาริมทรัพย์เช่าได้ไม่เกิน 30 ปี หากครบ 30 ปีแล้ว จะต่อสัญญาอีกก็ได้ แต่ต้องไม่เกิน 30 ปี นับแต่วันต่อสัญญา ดังนั้นการเช่าอสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายแพ่งพาณิชย์มาตรา 540 มีกำหนดระยะเวลาการเช่าที่ดินมากกว่าการเช่าที่ราชพัสดุตามกฎกระทรวงการจัดหาประโยชน์ที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2564 ข้อ 9 การเช่าตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 540 กำหนดให้การเช่าอสังหาริมทรัพย์นั้นสามารถเช่ากันได้เต็มที่ไม่เกิน 30 ปี แต่สามารถต่อสัญญาออกไปได้อีกคราวละ 30 ปี ซึ่งจะต่อสัญญาอีกก็ลงบังคับได้ในคราวละ 30 ปี ขึ้นอยู่กับข้อตกลงของผู้เช่าและผู้ให้เช่าแนบท้ายสัญญานั้นว่าจะตกลงให้ทำการเช่าต่อไปอีกหรือไม่ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากตัวกฎหมายแต่ละฉบับนั้น กฎกระทรวงการจัดหาประโยชน์ที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2564 เน้นกล่าวถึงในเรื่องค่าธรรมเนียมในการใช้ที่ดินของรัฐ แต่กรณีของประมวลกฎหมายแพ่งพาณิชย์มาตรา 540



เป็นการกล่าวถึงการทำสัญญาเช่าระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกัน ซึ่งเป็นจุดมุ่งหมายสำคัญต่อการประกอบธุรกิจที่มากกว่าการทำสัญญาเช่าที่ราชพัสดุตามกฎหมายกระทรวงการจดทะเบียนที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2564 อีกทั้งในเรื่องคำตอบแทนทั้งผู้เช่าและผู้ให้เช่าต่างตอบแทนที่ทำเทียมกันโดยผู้เช่าต้องการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ และผู้ให้เช่าต้องการได้รับค่าเช่าตามที่ต้องการ ส่งผลให้การเช่าตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้นมีระยะเวลาการเช่าที่ยาวนานกว่า ซึ่งถ้าหากกระทรวงการจดทะเบียนที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2564 ข้อ 9 มีการกำหนดระยะเวลาการเช่าที่มากขึ้นโดยอาจเทียบเคียงประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในด้านคำตอบแทนการเช่าในอัตราที่สูง หรือตามความตกลงของทั้งสองฝ่ายก็อาจทำให้มีประโยชน์แก่กระทรวงการคลัง

นอกจากนี้ จากการศึกษาข้างต้นพบว่า ประเทศไทยเกิดปัญหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกำหนดระยะเวลาในการเช่าที่ราชพัสดุ ดังนี้ ระยะเวลาการเช่าที่สั้น และไม่ตอบโจทย์ในทุกกลุ่มธุรกิจ ก่อให้เกิดปัญหาการขาดทุนในภายหลังจากดำเนินธุรกิจไปแล้ว ส่งผลต่อการละทิ้งพื้นที่ของผู้ประกอบการธุรกิจ ไม่ว่าจะเป็นการละทิ้งไปในกรณีที่ครบสัญญาแล้ว หรือการละทิ้งไปในกรณีที่เกิดปัญหาขาดทุนแล้วต้องละทิ้งพื้นที่ไปแม้กระทั่งยังไม่ครบระยะเวลาการเช่าตามสัญญาก็ตาม เพราะเอกชนยังไม่สามารถคืนทุนได้ภายในระยะเวลาตามที่กำหนดในสัญญาเช่าที่ราชพัสดุ เมื่อพื้นที่ว่างเปล่าขาดการดูแลควบคุมส่งผลให้มีผู้บุกรุกแสวงหาซึ่งผลประโยชน์จากที่ดิน มีการเช่าทำลายพื้นที่ มีอาคารที่รกร้างว่างเปล่า ทรุดโทรม รวมถึงการสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติบนพื้นที่ดังกล่าว ซึ่งอาจก่อให้เกิดภัยธรรมชาติตามมา อีกทั้งทำให้มูลค่าที่ดินลดลงไปด้วย ทำให้ภาครัฐไม่สามารถใช้ประโยชน์จากที่ราชพัสดุได้อย่างเต็มที่ ไม่ได้รับผลประโยชน์ตอบแทนจากการจดทะเบียนที่ราชพัสดุเท่าที่ควรจะเป็น เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจทำให้การซื้อสินค้า จ้างงาน ลงทุนต่าง ๆ น้อยกว่าที่ควรจะเป็น ส่งผลกระทบต่อภาครัฐ องค์กร อีกทั้งรายได้ที่เกิดจากการจัดให้เช่าลดลง หรือบางกรณีอาจไม่ได้รับชำระค่าเช่าเลย ทั้งที่บางพื้นที่เป็นย่านธุรกิจการค้าแต่เกิดการบุกรุกและขาดการดูแลจัดการอยู่ในสภาพทรุดโทรม ทำให้เสียมูลค่าในทางทรัพย์สิน ซึ่งค่าเช่าที่ราชพัสดุย่านการค้าดังกล่าวควรจะมีราคาสูงกว่าที่ควรจะเป็น

ตัวอย่างปัญหาข้อเท็จจริงที่พบในเรื่องของระยะเวลาการเช่าที่ราชพัสดุ มีอยู่ 2 กรณี ดังนี้ กรณีแรกเกี่ยวกับพื้นที่ตลาดจามจุรีสแควร์ เมื่อสิ้นสุดสัญญาเช่าตามกำหนดระยะเวลาที่ได้เช่าตึกก็ยังคงอยู่แต่สภาพเป็นอาคารตลาด แต่ขาดการดูแลบำรุงรักษา เกิดความทรุดโทรมทั้ง ๆ ที่เมื่อก่อนเป็นย่านธุรกิจการค้ามีความเจริญสูง ผู้เช่ารายอื่นควรจะมาทำสัญญาเช่าต่อจากผู้เช่ารายเดิม หรือผู้เช่ารายเดิมอาจทำสัญญาเช่าต่อ แต่กลับไม่มีการดำเนินธุรกิจใด ๆ ต่อจากเดิม<sup>80</sup> และกรณีนี้

<sup>80</sup> ประชาไทย ข่าว, “กลุ่มผู้ค้าจามจุรีสแควร์ยื่นฎีกาถึงสมเด็จพระเทพฯปมค่าเช่าไม่เป็นธรรม,”

สอง บันทึกเรื่องการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 การต่ออายุสัญญาเช่าที่ราชพัสดุ กรณีบริษัท ไทยออยล์ จำกัด มหาชน บริษัทเอกชนดังกล่าว ได้จัดทำสัญญาเช่าที่ราชพัสดุเพื่อดำเนินการกลั่นน้ำมันกับกรมธนารักษ์ โดยกำหนดอายุสัญญาเช่า 30 ปี ซึ่งขณะที่ได้ทำสัญญาพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐยังไม่มีประกาศใช้ จึงเป็นการทำสัญญาเช่าอสังหาริมทรัพย์ธรรมดาตามมาตรา 540 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ต่อมาบริษัท ไทยออยล์ จำกัด มหาชน ได้ดำเนินการขอขยายระยะเวลาของสัญญาเช่าดังกล่าว แต่กรมธนารักษ์ไม่ต้องการจะให้ขยายเวลาสัญญาเช่าออกไป โดยต้องการที่จะทำสัญญาเช่าฉบับใหม่ เช่นนี้ ถือเป็นการทำสัญญาภายหลังพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงาน หรือดำเนินการในกิจการของรัฐได้ประกาศบังคับใช้แล้ว ดังนั้นหากมีการทำสัญญาเช่าที่ดินราชพัสดุฉบับใหม่ระหว่างบริษัทกับกรมธนารักษ์ จะต้องกระทำตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว<sup>81</sup>

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าระยะเวลาการเช่าที่ราชพัสดุดำเนินการตามกฎกระทรวงการจัดหาประโยชน์ที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2564 ออกตามความในมาตรา 5 วรรคหนึ่ง มาตรา 24 มาตรา 26 มาตรา 28 วรรคสอง และมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2562 ส่งผลให้เกิดปัญหาข้อเท็จจริงกรณีแรก ผู้ประกอบธุรกิจเช่าที่ราชพัสดุเพื่อใช้ทำประโยชน์แล้วต่อมามีการสร้างอาคารเพื่อดำเนินธุรกิจ เมื่อปรากฏระยะเวลาการเช่าที่สิ้นสุด และผลตอบแทนจากการประกอบธุรกิจไม่เป็นที่น่าพอใจ ส่งผลให้ทรัพย์สินที่สร้างขึ้นมากลายเป็นซากอาคารที่ไม่มีผู้ได้รับผิดชอบ ส่งผลเสียต่อหลายภาคส่วน ทั้งก่อให้เกิดภาระแก่กระทรวงการคลัง โดยกรมธนารักษ์ที่ต้องเข้ามาดูแล ซ่อมบำรุง หรือรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกไป

ส่วนในกรณีที่สอง ปัญหาทางด้านข้อกฎหมายส่งผลให้การใช้กฎหมายเรื่องการเช่าที่ราชพัสดุนั้นแต่เดิมเมื่อไม่มีบทกฎหมายเฉพาะจึงใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไป แต่ต่อมาเมื่อจะมีการต่ออายุสัญญาเช่า กรมธนารักษ์ต้องการให้ทำสัญญาเช่าฉบับใหม่โดยไม่ได้ใช้กฎหมายทั่วไปแล้ว เห็นได้ว่าสัญญาเช่าทั้งสองฉบับใช้กฎหมายคนละฉบับกัน

ดังนั้น เมื่อที่ดินของรัฐได้ปล่อยให้ภาคเอกชนเช่าเช่นเดียวกันกับกรณีที่เอกชนทำสัญญาเช่ากันเอง ตามหลักการเช่าที่ดินของเอกชนทั่วไป บทบัญญัติเรื่องกำหนดระยะเวลาการเช่าที่ราชพัสดุจึงควรมีกำหนดระยะเวลาการเช่าเช่นเดียวกันกับบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่ไม่มีกรอบระยะเวลาการเช่าที่จำกัด เพื่อประโยชน์ในการเช่าของทุกฝ่าย

<sup>81</sup> บันทึกเรื่องการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 การต่ออายุสัญญาเช่าที่ราชพัสดุกรณีบริษัท ไทยออยล์ จำกัด มหาชน คณะกฤษฎีกาคณะพิเศษ เรื่องเสร็จที่ 67/2551

#### 4.1.2 แนวทางการแก้ไข้ปัญหา

ผู้วิจัยเห็นควรให้มีการแก้ไข้กฎกระทรวงการจดทะเบียนที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2564 ข้อ 9 อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5 วรรคหนึ่ง มาตรา 24 มาตรา 26 มาตรา 28 วรรคสอง และมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2562 ที่เกี่ยวข้องกับการระยะเวลาเช่าที่ราชพัสดุ ที่กำหนดให้มีระยะเวลาเช่าไม่เกิน 30 ปี เว้นแต่จะเป็นสัญญาเช่าที่ราชพัสดุเพื่อการพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการเช่าอสังหาริมทรัพย์และพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรมที่กำหนดระยะเวลาเช่าไว้เกินกว่า 30 ปี ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีก่อน ตามความในกฎกระทรวงการจดทะเบียนที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2564 ข้อ 9 อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5 วรรคหนึ่ง มาตรา 24 มาตรา 26 มาตรา 28 วรรคสอง และมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2562

จากการศึกษาทฤษฎีทางกฎหมายเอกชน และกฎหมายมหาชนที่เกี่ยวข้องในบทที่ 2 ได้นำหลักความเป็นธรรมในการทำสัญญา หลักเสรีภาพในการทำสัญญา และหลักความเสมอภาคในการบังคับใช้กฎหมาย รวมถึงทฤษฎีเรื่องความพึงพอใจ มาปรับใช้กับการทำสัญญาเช่าระหว่างรัฐกับเอกชน คือการทำสัญญาเช่าระหว่างรัฐกับเอกชน ถือเป็นนิติกรรมสัญญาชนิดหนึ่งที่ต้องอาศัยความผูกพันตามกฎหมาย ซึ่งเกิดจากการแสดงเจตนาเข้าผูกพันซึ่งกันและกันด้วยใจสมัครของคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายโดยทำเป็นคำเสนอสนองต้องตรงกัน ก่อเกิดเป็นสัญญา ซึ่งการเข้าทำสัญญานั้นต้องอาศัยความสมัครใจและเสรีภาพในการเข้าทำสัญญาของคู่สัญญา เพื่อให้มีคำเสนอคำสนองถูกต้องตรงกันตามวัตถุประสงค์ของคู่สัญญา และสัญญานั้นต้องเอื้อประโยชน์ต่อกัน กระทำขึ้นด้วยความเป็นธรรมสามารถบังคับใช้แก่คู่กรณีตามกฎหมายด้วยความเท่าเทียมกัน เสมอภาคกัน จึงจะเป็นธรรม เพราะความเป็นธรรม คือการกระทำที่ชอบด้วยเหตุผล เป็นสิ่งจำเป็นแก่คู่สัญญา ทำให้เกิดการยอมรับและความพึงพอใจของคู่สัญญาทั้งสองฝ่าย ซึ่งการเข้าทำสัญญาเช่าระหว่างรัฐกับเอกชนนั้นต้องเป็นไปภายใต้ขอบเขตที่ทุกคนทัดเทียมกัน ตามหลักแห่งความเสมอภาคอันเป็นหลักเกณฑ์ที่รัฐต้องปฏิบัติแก่ประชาชนทุกคนโดยเท่าเทียมกัน

ส่วนทฤษฎีเรื่องความพึงพอใจ ความพึงพอใจถือได้ว่าเป็นความรู้สึกของบุคคลในทางบวก เป็นความชอบ ความสบายใจ ความสุขใจต่อสภาพแวดล้อมในด้านต่าง ๆ หรือเป็นความรู้สึกที่พอใจต่อสิ่งทำให้เกิดความชอบความสบายใจ และเป็นความรู้สึกที่บรรลุถึงความต้องการ จากแนวคิดความพึงพอใจจะเห็นได้ว่า การนำมาซึ่งความพึงพอใจก่อให้เกิดแรงจูงใจต่อผู้บริโภค ระยะเวลาสัญญาเช่าที่ยาวก่อให้เกิดความคุ้มทุนทำให้ผู้บริโภคเกิดความพึงพอใจ นำมาสู่การพิจารณาหาแรงจูงใจในการประกอบกิจการ จึงต้องสร้างความพึงพอใจให้แก่ผู้ประกอบการ

เพื่อเกิดแรงจูงใจให้ผู้ประกอบการเช่าที่ดินต่อเพื่อทำธุรกิจ ผลที่ตามมาคือรายได้เข้ารัฐ ไปบริหารจัดการในภาครัฐต่อไป

จากการศึกษาแนวความคิดและทฤษฎีทางกฎหมายเกี่ยวกับการเช่าที่ดินราชพัสดุ ตามสัญญาเช่า เกิดจากความเป็นธรรมของสัญญา ที่คู่กรณีทั้งสองฝ่ายตกลงกันตามความพึงพอใจที่จะยินยอมเข้าทำสัญญาเช่าระหว่างกัน แม้ระยะเวลาในการที่รัฐดำเนินการให้เช่าตามกฎหมายกระทรวงการจัดหาประโยชน์ที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2564 ตามข้อ 9 ที่กำหนดเกี่ยวกับระยะเวลาการเช่าเพียง 30 ปีเว้นแต่จะเป็นสัญญาเช่าเพื่อการพาณิชย์กรรม และอุตสาหกรรมว่าด้วยการเช่าอสังหาริมทรัพย์นั้นกำหนด

ระยะเวลาเช่าได้เกินกว่า 30 ปี และต่ออายุสัญญาเช่าได้ไม่เกิน 50 ปี ตามพระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อการพาณิชย์กรรมอุตสาหกรรม พ.ศ. 2542 มาตรา 3 นั้น เมื่อเทียบกับประมวลกฎหมายแพ่งพาณิชย์มาตรา 540 ที่กำหนดระยะเวลาเช่าอสังหาริมทรัพย์สามารถเช่ากันได้ไม่เกินกว่า 30 ปี หากครบสัญญา 30 ปี แล้วจะต่อให้อีกไม่เกิน 30 ปีเท่ากับว่าต่อสัญญาเมื่อครบ 30 ปี แล้วจะต่อสัญญาไปได้เรื่อย ๆ ในคราวละ 30 ปี ซึ่งมันทำให้สัญญาเช่าตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มีระยะเวลาการเช่าที่ยาวกว่าสัญญาเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อการพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรมฯ ของที่ราชพัสดุ แต่ทั้งนี้ความเป็นธรรมของสัญญาก็เกิดจากความพึงพอใจของกลุ่มสัญญาที่ตกลงกันในการเข้าทำสัญญา ในเมื่อผู้เช่ามีระดับขั้นฐานะของกลุ่มสัญญาที่ต่างกัน เพราะอีกฝ่ายเป็นรัฐ และอีกฝ่ายเป็นเอกชนก็ตาม เพื่อให้ผู้เช่าได้ดำเนินกิจการต่อไป ผู้เช่าก็ต้องยอมเช่า ทั้ง ๆ ที่มีระยะเวลาที่จำกัด ไม่คุ้มทุน ซึ่งผู้วิจัยมองว่าไม่เป็นธรรมสำหรับผู้เช่า แต่ในทางกลับกันหากรัฐเพิ่มระยะเวลาการเช่าให้แก่ผู้เช่ามากกว่าเดิม ให้มีระยะเวลาการเช่าที่ยาวนานกว่าเดิม กว่า 50 ปี ก็จะเป็นประโยชน์ต่อผู้เช่า โดยเฉพาะผู้เช่าที่เป็นผู้ประกอบการ เพื่อประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ หรือนักลงทุนที่มีทุนทรัพย์ในการก่อสร้างทำประโยชน์ให้แก่พื้นที่เช่าสูง ระยะเวลาการเช่าที่ยาวนานกว่าเดิมนั้นย่อมลดความเสี่ยงต่อการขาดทุน เกิดความพึงพอใจให้แก่ผู้เช่าและนำไปสู่แรงจูงใจในการลงทุน เป็นการเพิ่มระยะเวลาในการสร้างผลกำไรให้กับนักลงทุน และผู้เช่าเพื่อการพาณิชย์การนั้นอีกด้วย ซึ่งหากพื้นที่ส่วนนั้นเกิดการพัฒนา รัฐสามารถจัดเก็บรายได้เพิ่มขึ้นตามมูลค่าที่ดินและผลกำไรที่เพิ่มขึ้นได้อีกด้วย รวมทั้งเกิดการจ้างงาน สร้างอาชีพให้แก่ประชาชนบริเวณพื้นที่นั้น ซึ่งผู้วิจัยคิดว่าเป็นผลประโยชน์ตอบแทนที่คุ้มค่าแก่ทั้งสองฝ่าย

นอกจากนี้ ในต่างประเทศ เช่น ในสหรัฐอเมริกา และประเทศสิงคโปร์ ก็ได้มีกฎหมายรองรับเกี่ยวกับการให้เช่าที่ราชพัสดุ ให้เช่าที่ดินของรัฐในลักษณะแบบเดียวกันกับที่ราชพัสดุของไทย โดยกำหนดเวลาเช่า 99 ปี แต่ต้องจะกำหนดเงื่อนไขพิเศษ ให้เช่า 99 ปี เฉพาะบุคคลผู้เป็นคุณูปการแก่ประเทศเท่านั้น จึงเห็นได้ว่าสัญญาเช่าในการประกอบธุรกิจของประเทศไทยให้ระยะเวลาการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อการพาณิชย์และอุตสาหกรรมของที่ราชพัสดุ 50 ปี ตามพระราชบัญญัติ

การเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อการพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ.2542 มาตรา 3 นั้น เป็นระยะเวลาเช่าที่สั้นกว่าเมื่อเทียบกับประมวลกฎหมายแพ่งพาณิชย์มาตรา 540 ที่กำหนดระยะเวลาเช่าอสังหาริมทรัพย์สามารถเช่ากันได้ไม่เกินกว่า 30 ปี หากครบสัญญา 30 ปีแล้วจะต่อให้อีกไม่เกิน 30 ปี เท่ากับว่าต่อสัญญาเมื่อครบ 30 ปี แล้วจะต่อสัญญาไปได้เรื่อย ๆ ในคราวละ 30 ปี ซึ่งทำให้สัญญาเช่าในทางกฎหมายแพ่งมีระยะเวลาการเช่าที่ยาวกว่าสัญญาเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อการพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรมฯของที่ราชพัสดุ กล่าวคือ เมื่อเทียบกับสหรัฐอเมริกาและสิงคโปร์ มีระยะเวลาการเช่าที่ดินรัฐที่ยาวกว่าประเทศไทย อีกทั้งประเทศสิงคโปร์มีการออกกฎหมายมาจำกัดควบคุมพื้นที่การเช่าที่ดินรัฐโซนทรัพยากรทางทะเล ทรัพยากรธรรมชาติชายฝั่ง เป็นพื้นที่จำกัด และมีการออกให้เช่าและลงทุนซื้อขายกันได้ระหว่างคนต่างชาติ แต่กำหนดอัตรากำไยที่สูง 15% และระยะเวลาการเช่าในการลงทุนก็กำหนดให้คนต่างชาติเช่าได้ในเวลา 99 ปี สำหรับผู้มีคุณูปการแก่ประเทศเท่านั้น ซึ่งการให้ระยะเวลาการเช่าที่ยาวของสหรัฐอเมริกาและสิงคโปร์นั้นเป็นผลดี ตอบสนองต่อความต้องการของผู้ลงทุนประกอบการภาคธุรกิจ เพราะนักลงทุน หรือผู้ประกอบการธุรกิจย่อมต้องการ ดันทุนที่ค่าเช่าต่ำ ระยะเวลาการเช่าที่นาน เพื่อความคุ้มทุนต่อการลงทุน

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยปรับแก้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุข้อ 9 กฎกระทรวงการจัดหาประโยชน์ที่ราชพัสดุ พ. ศ. 2564 ว่าด้วยกำหนดระยะเวลาของการเช่า จากการทำสัญญาเช่าที่ราชพัสดุให้มีกำหนดระยะเวลาเช่าไม่เกินสามสิบปี เว้นแต่ เป็นสัญญาเช่าที่ราชพัสดุเพื่อพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. 2542 ที่กำหนดระยะเวลาเช่าไว้ไม่เกินสามสิบปีต่อสัญญาได้ไม่เกิน 50 ปี ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีก่อนนั้น เห็นควรปรับแก้ “ เป็นว่าด้วยกำหนดระยะเวลาของการเช่าที่ราชพัสดุให้มีกำหนดระยะเวลาเช่าเกินกว่าสามสิบปี ” เพราะกำหนดระยะเวลาการเช่าที่ราชพัสดุ ที่มีกำหนดระยะเวลาเช่าเกินกว่าสามสิบปี และขยายได้นานพอกับการประกอบกิจการ จะมีระยะเวลาการเช่าที่ราชพัสดุที่ยาวกว่าเดิม ซึ่งจะ เป็นผลดีต่อผู้ประกอบการธุรกิจภาคเอกชนเป็นอย่างยิ่ง

ดังนั้น ผู้วิจัยเห็นควรให้มีการต่ออายุสัญญาเช่าที่ดินราชพัสดุแก่ผู้ประกอบการภาคธุรกิจ โดยให้เช่าที่ราชพัสดุได้มากกว่า 50 ปี หรือตลอดอายุของผู้เช่า รวมถึงตกทอดไปถึงทายาทด้วย ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อผู้เช่าในการดำเนินธุรกิจต่อจนคุ้มทุน ก่อให้เกิดการสร้างงาน สร้างอาชีพ ส่งผลต่อรายได้มวลรวมของประเทศ ทำให้เศรษฐกิจของประเทศเติบโตยิ่งขึ้น และอีกแง่มุมหนึ่ง หากมีการแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องหรือเทียบเคียงกับหลักกฎหมายทั่วไปและสถานการณ์ปัจจุบันแล้ว จะก่อให้เกิดการพัฒนาภายในพื้นที่ต่างๆ ในส่วนของกระทรวงการคลังโดยกรมธนา

รัฐก็จะมีการจัดเก็บรายได้ที่มากขึ้นจากการให้เช่า อันเป็นเงินที่เข้าสู่ระบบการพัฒนาของประเทศ และในส่วนของผู้ประกอบการ ก็จะมีการเช่าพื้นที่เพื่อพัฒนาพื้นที่ใกล้เคียง ส่งผลต่อเศรษฐกิจโดยรวมของเมืองนั้นๆ ตัวอย่างเช่น มาตรการให้ความช่วยเหลือผู้เช่าที่ราชพัสดุได้รับผลกระทบจากเชื้อไวรัสโคโรนาสายพันธุ์ใหม่ ที่อธิบดีกรมธนารักษ์ได้ให้เป็นข้อถ้อยปฏิบัติโดยให้มีการช่วยเหลือผู้ประกอบการให้ได้รับยกเว้นค่าปรับของเงินที่ค้างชำระต่อเดือน ซึ่งเป็นบทสะท้อนให้เห็นว่าหน่วยงานรัฐพยายามช่วยเหลือผู้ประกอบการให้จ่ายเงินค่าเช่าให้ครบถ้วน และถือเป็นหนึ่งในเงินได้ของประเทศที่มีความจำเป็นด้านหนึ่ง และในปัจจุบันรัฐบาล พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา พยายามผลักดันการลงทุนขนาดใหญ่ในโครงการพัฒนา ระเบียงเศรษฐกิจภาคตะวันออก ให้มีระยะเวลาการเช่าที่ยาวนานขึ้น เป็นระยะเวลา 99 ปี โดยแบ่งระยะเวลาการเช่าจากเดิม 50 ปี ต่อสัญญาใหม่ให้ อีก 49 ปี เท่ากับเป็น 99 ปี เพื่อเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจ และเพิ่มแรงจูงใจให้กับนักลงทุนต่างชาติ<sup>82</sup> โดยเปิดโอกาสให้นักลงทุนต่างประเทศเช่าที่ดินเพื่อการลงทุนได้นานถึง 99 ปี ตามร่างพระราชบัญญัติพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก ซึ่งปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติ 3 ฉบับคือ พระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม, พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน และ พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย รัฐบาลปัจจุบันนำเอาสาระสำคัญที่มีอยู่แล้วในกฎหมายทั้ง 3 ฉบับดังกล่าวมาเรียบเรียงเป็นบทบัญญัติในร่างพระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก เพื่อให้มีความชัดเจนมากขึ้น และหวังผลในการสร้างแรงจูงใจให้นักลงทุนในการเข้ามาลงทุนในประเทศไทยเพิ่มขึ้น โดยการให้สิทธิแก่นักลงทุนต่างประเทศในการเช่าที่ดินเป็นระยะเวลานานถึง 99 ปี แต่ก็มีได้เป็นการอนุมัติระยะเวลาการเช่ารวดเดียว 99 ปี มีการแบ่งการอนุมัติออกเป็น 2 ระยะ โดยระยะแรกอนุมัติระยะเวลาการเช่าไม่เกิน 50 ปี และระยะที่สองสามารถต่ออายุการเช่าได้อีกไม่เกิน 49 ปี เมื่อรวม 2 ระยะแล้วไม่เกิน 99 ปี ยิ่งไปกว่านั้น ยังมีเงื่อนไขอีก 4 ประการคือ มีการอนุมัติสิทธิการเช่าที่ดินระยะยาวอีก แต่ต้องเป็นการเช่าที่ดินเพื่อการลงทุนในอุตสาหกรรมเป้าหมายที่รัฐบาลกำหนด ต้องเป็นการเช่าที่ดินซึ่งถูกกำหนดให้เป็นเขตพัฒนาพิเศษ และต้องมีการจัดทำรายงานการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (EIA) ตลอดจนรายงานการศึกษาผลกระทบต่อสุขภาพชุมชน (EHIA) จึงจะเข้าเงื่อนไขได้สิทธิการเช่าระยะยาว 50+49 ปี เป็นต้น

เพื่อให้เกิดการใช้และการบริหารจัดการที่ราชพัสดุให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม รัฐควรกำหนดมาตรฐานการใช้ที่ราชพัสดุ และเงื่อนไขการใช้ที่ราชพัสดุแก่ผู้เช่าที่ราชพัสดุสำหรับการเช่าไปเพื่อจัดทำโครงการที่มีขนาดใหญ่ ซึ่งต้องการระยะเวลาการเช่าที่ยาวนานต่อความคุ้มค่า

<sup>82</sup> “รัฐบาลไทย-ข่าวทำเนียบรัฐบาล เตรียมจัดทำสัญญาเช่าที่ราชพัสดุให้ประชาชนมีที่อยู่อาศัย,”

ในการลงทุน แต่การเช่นนั้นก็มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และประชาชนที่อยู่โดยรอบบริเวณพื้นที่นั้น ซึ่งการก่อสร้างอาคารเพื่อประกอบกิจการในที่ราชพัสดุนั้น จะต้องมีความสอดคล้องกับผังเมืองรวม และผังเมืองเฉพาะตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 ซึ่งกำหนดให้การวางและจัดทำผังนโยบายการใช้ประโยชน์พื้นที่ และผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น การปรึกษาหารือ และการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยให้คำนึงถึงผู้ที่จะได้รับผลกระทบในผังแต่ละประเภท และต้องมีการประชาสัมพันธ์ให้ทราบโดยวิธีการหลากหลายและทั่วถึงแก่ประชาชน ชุมชนบริเวณ โดยรอบที่เกี่ยวข้อง ให้เข้าใจถึงสิ่งแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพ และแนวทางในการเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตแก่ประชาชนหรือชุมชนที่อยู่ในบริเวณนั้นด้วย ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ได้กำหนดให้ส่วนราชการรัฐวิสาหกิจ และเอกชนที่ดำเนินการโครงการหรือกิจการที่อาจจะมีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพ อนามัย คุณภาพชีวิตหรือส่วนได้เสียของประชาชนหรือชุมชน หรือสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรงต้องดำเนินการให้มีการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม และสุขภาพของประชาชน หรือชุมชน และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย ประชาชนหรือชุมชนที่เกี่ยวข้องก่อนเพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการ หรืออนุญาตตามกฎหมาย โดยให้ผู้ประกอบการ ที่จะทำการเช่าที่ราชพัสดุดังกล่าวจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสังคม (EIA) , (EHIA) ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และได้รับอนุญาตตามกฎหมาย เสนอต่อเจ้าหน้าที่เพื่อทำการคัดเลือกให้ได้เสนอชื่อเข้าประมูลสัญญาเช่า เพื่อจัดทำโครงการนับแต่ขั้นต้นตอนแรก จนได้รับการคัดเลือกชนะการประมูล และได้รับอนุญาตให้จัดทำโครงการตามสัญญาเช่า แต่ทั้งนี้เพื่อไม่ให้เกิดความบกพร่องและเลยต่อการดำเนินกิจการ ที่อาจเกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและประชาชนที่อยู่บริเวณ โดยรอบ โครงการ รัฐควรมีการกำหนดในสัญญากับเอกชนผู้จัดทำโครงการหรือกิจการดังกล่าว ให้รัฐได้มีการตรวจสอบการดำเนินงานหรือกิจการนั้นๆเป็นระยะได้ เพราะผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชนนั้นเป็นเรื่องละเอียดอ่อน หากเกิดผลกระทบขึ้นจะยากแก่การเยียวยาและฟื้นฟูให้กลับมาเป็นสภาพที่คงเดิมได้นั้น ต้องใช้ระยะเวลาและมูลค่าทางเศรษฐกิจ ทรัพย์สินของประเทศเป็นจำนวนมาก จึงควรมีความระมัดระวังในการที่จะจัดการดูแลและใช้ ทั้งรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนจึงต้องมีความรับผิดชอบร่วมกันในการที่จะใช้ และรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรของประเทศ ดังนั้นจึงต้องมีการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสังคมดังกล่าวด้วย

## 4.2 ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ตอบแทนในสิ่งปลูกสร้างในที่ราชพัสดุและแนวทางการแก้ไขปัญหา

ในการดำเนินธุรกิจในปัจจุบัน ผู้ประกอบธุรกิจมักจะมีการก่อสร้างและใช้สิ่งปลูกสร้างเพื่อเป็นที่ตั้งของบริษัท ซึ่งหากที่ตั้งดังกล่าวอยู่ในพื้นที่เอกชน ต่อมามีการเวนคืนที่ดินดังกล่าวแล้ว ส่งผลให้ที่ดินตกเป็นของรัฐ โดยเอกชนผู้เป็นเจ้าของที่ดินเดิมจะได้เงินค่าทดแทนโดยมีอัตราคิดตาม พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 ต่อมาพื้นที่เอกชนมีปัญหาในอัตราค่าเช่าที่สูงส่งผลให้ผู้ประกอบธุรกิจมองหาพื้นที่ของภาครัฐ หรือที่ดินราชพัสดุ ซึ่งในปัจจุบันยังมีอยู่มากมายในหลายพื้นที่ที่สามารถขออนุญาตเพื่อเข้าทำประโยชน์ได้ แต่เนื่องจากที่ดินราชพัสดุมีเงื่อนไขในการถูกเรียกอำนาจการเช่าคืนหลายประการ เช่น เช่ามาแล้วไม่ได้ใช้ประโยชน์ต้องคืนกรมธนารักษ์ จะจำหน่ายจ่าย หรือโอนไม่ได้เนื่องจากเงื่อนไขของกฎหมาย รวมไปถึงหากมีเหตุต้องคืนพื้นที่ ก็ไม่อาจเรียกค่าทดแทนได้ แต่อย่างไรก็ตาม ส่งผลให้ผู้ประกอบธุรกิจต้องนำปัญหาในข้อนี้มาพิจารณา เพราะหากมีการเรียกคืนตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้แล้วและไม่ได้เงินค่าทดแทนอื่นใด ในมุมมองของผู้ประกอบธุรกิจก็จะเห็นว่าตนอาจถูกบอกละเมิดและไม่มีหลักประกันใดเพื่อย้ายพื้นที่ได้ ดังนั้นควรมุ่งเน้นศึกษาเป็นปัญหาเกี่ยวกับผลประโยชน์ตอบแทนในสิ่งปลูกสร้างในที่ราชพัสดุว่าควรที่จะปรับแก้ไขหรือไม่

### 4.2.1 วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ตอบแทนในสิ่งปลูกสร้างในที่ราชพัสดุ

เมื่อระยะเวลาการเช่าครบกำหนดตามสัญญาหรือรัฐต้องการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่เช่าเพื่อนำไปจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน

พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2562 มาตรา 5 จึงให้อำนาจ กฎกระทรวงการใช้ที่ราชพัสดุ พ.ศ.2563 ข้อ 23 ข้อ 24 เรื่องกำหนดเกี่ยวกับระยะเวลาของการเช่า ว่าเมื่อครบสัญญาเช่าที่ราชพัสดุระหว่างกรมธนารักษ์กับเอกชนผู้ประกอบการธุรกิจแล้ว อาคารหรือสิ่งปลูกสร้างนั้นต้องคืนไปให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์แก่กรมธนารักษ์

ในกรณีที่มีการเลิกใช้ประโยชน์ หรือครอบครองที่ราชพัสดุโดยไม่ได้รับอนุญาต ตามข้อ 23 หรือไม่ปฏิบัติตามหนังสือแจ้งจากกรมธนารักษ์ ตามข้อ 21 หรือไม่ปฏิบัติตามหนังสือแจ้งจากกรมธนารักษ์ตามข้อ 22 ให้กรมธนารักษ์เรียกคืนที่ราชพัสดุจากผู้ใช้ที่ราชพัสดุได้ การเรียกคืนให้กรมธนารักษ์จัดทำเป็นหนังสือ โดยแจ้งเหตุแห่งการเรียกคืนและกำหนดระยะเวลาให้ผู้ใช้ที่ราชพัสดุส่งคืนที่ราชพัสดุด้วย



การส่งคืนที่ราชพัสดุให้เป็นไปตาม ข้อ 24 ซึ่งก่อนส่งคืนที่ราชพัสดุ ให้ผู้ใช้ที่ราชพัสดุดำเนินการให้ที่ราชพัสดุอยู่ในสภาพที่เหมาะสม ดำเนินการแก่ผู้บุกรุกให้ออกไปจากที่ราชพัสดุพร้อมแก้ไขความเสียหายที่เกิดขึ้น

ทั้งนี้กรมธนารักษ์อาจจะพิจารณาเข้าดำเนินการเอง หรือดำเนินการร่วมกันกับผู้ใช้ที่ราชพัสดุส่วนราชการอื่น หรือผู้เกี่ยวข้อง ก็ให้ผู้ใช้ที่ราชพัสดุมิหน้าที่รวบรวมเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องให้แก่กรมธนารักษ์ดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ใช้ที่ราชพัสดุเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นที่เกี่ยวกับการดำเนินการนั้น

ส่วนพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2562 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์และเงินค่าทดแทนว่า

มาตรา 31 เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์สำหรับอสังหาริมทรัพย์ใดแล้ว ให้กรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์นั้นตกเป็นของเจ้าหน้าที่นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ แต่เจ้าหน้าที่จะเข้าครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์นั้นได้ ก็ต่อเมื่อได้จ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้แล้ว

ตามมาตรา 37 เงินค่าทดแทนสำหรับกรณีเวนคืนเฉพาะที่ดินให้ประกอบด้วยค่าที่ดิน ค่ารื้อถอนค่าขนย้าย ค่าปลูกสร้างโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างใหม่และอสังหาริมทรัพย์อื่นอันติดอยู่กับที่ดิน และค่าเสียหายอื่นอันเกิดจากการที่เจ้าของต้องออกจากที่ดินที่เวนคืน เงินค่าทดแทนสำหรับกรณีเวนคืนที่ดินและ โรงเรือนสิ่งปลูกสร้าง และอสังหาริมทรัพย์อื่นอันติดอยู่กับที่ดิน ให้ประกอบด้วยค่าที่ดิน ค่าโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างและอสังหาริมทรัพย์อื่นอันติดอยู่กับที่ดิน และค่าเสียหายอื่นอันเกิดจากการที่เจ้าของต้องออกจากที่ดินที่เวนคืน ในการเวนคืนที่ดินถ้าเจ้าของประสงค์จะให้เวนคืนโรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง และอสังหาริมทรัพย์อื่นอันติดอยู่กับที่ดินด้วย ให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการตามความประสงค์ของเจ้าของ

บุคคลผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 ได้กำหนดให้แก่บุคคลต่อไปนี้เป็นผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน ได้แก่

1) เจ้าของที่ดินที่ต้องเวนคืน ซึ่งคำว่า “เจ้าของ” นั้นหมายความว่า เจ้าของหรือผู้ครอบครองซึ่งอสังหาริมทรัพย์โดยชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 และคำว่า “เจ้าของที่ดิน” นั้น หมายความว่าถึงบุคคลซึ่งมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามมาตรา 3 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งหมายถึงบุคคลที่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ในกรณีที่ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามบทกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ หรือได้มาซึ่งโฉนดที่ดินตามบทแห่งประมวลกฎหมายนี้ และได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตาม

กฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพหรือตามกฎหมายอื่น ส่วนคำว่า “ผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย” ได้แก่บุคคลซึ่งได้มาซึ่งสิทธิครอบครองในที่ดินตามมาตรา 4 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หรือบุคคลซึ่งครอบครองและมีสิทธิใช้ประโยชน์ในที่ดิน ซึ่งก็อาจจะหมายความถึงผู้เช่าที่ดินที่มีสิทธิครอบครองและใช้ประโยชน์ในที่ดิน ดังเช่นผู้เช่า

2) เจ้าของโรงเรียน สิ่งปลูกสร้าง หรืออสังหาริมทรัพย์อื่น ซึ่งมีอยู่ในที่ดินที่ต้องเวนคืนนั้น ในวันใช้บังคับพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หรือพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 8 หรือได้

ถูกสร้างขึ้นภายหลัง โดยได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ โดยหลักแล้วเจ้าของโรงเรียน หรือสิ่งปลูกสร้างคือเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดิน ตามมาตรา 40 (1) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 โดยอาศัยหลักส่วนควบตามมาตรา 144 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งบัญญัติว่า เจ้าของทรัพย์ย่อมมีกรรมสิทธิ์ในส่วนควบของทรัพย์นั้น อย่างไรก็ตาม มาตรา 146 ของประมวลกฎหมายดังกล่าว ได้บัญญัติเกี่ยวกับข้อยกเว้นนั้นเอาไว้ว่า ทรัพย์ซึ่งติดกับที่ดินหรือติดกับโรงเรียนเพียงชั่วคราว ไม่ถือว่าเป็นส่วนควบกับที่ดินหรือโรงเรียนนั้น ดังนั้นผู้เช่าที่ดินของผู้อื่นเพื่อปลูกสร้างโรงเรียน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น หรือผู้มีสิทธิเหนือพื้นดินนั้น ซึ่งมีสิทธิเป็นเจ้าของโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างเหนือพื้นดินของผู้อื่นตามมาตรา 1410 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ย่อมเป็นเจ้าของโรงเรียนสิ่งปลูกสร้างนั้น จึงมีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา 40 (2) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562

3) ผู้เช่าหรือผู้เช่าช่วงที่ดิน โรงเรียน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นในที่ดินที่ต้องเวนคืน ในการเช่นนั้นไม่จำกัดเพียงว่าจะต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือ ซึ่งได้ทำไว้ก่อนวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 8 หรือได้จัดทำขึ้นภายหลัง โดยได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่เท่านั้น แต่หากการเช่นนั้นแม้ไม่มีหลักฐานเป็นหนังสือ แต่หากปรากฏข้อเท็จจริงว่าเป็นผู้เช่าที่ดิน หรืออสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวจริง ซึ่งได้ทำไว้ก่อนวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามมาตรา 8 หรือได้จัดทำขึ้นภายหลัง โดยได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ก็มีสิทธิที่จะได้รับค่าทดแทนเช่นกัน และการเช่นนั้นยังมีได้ระงับไปในวันที่เจ้าหน้าที่ได้เข้าครอบครองที่ดิน โรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว แต่เงินค่าทดแทนในการเช่นนั้นพึงกำหนดให้เฉพาะผู้เช่าได้เสียหายจริง โดยเหตุที่ต้องออกจากที่ดิน โรงเรียน หรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวก่อนสัญญาเช่าระงับ การกำหนดเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้เช่าที่ดิน โรงเรียน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ในที่ดินที่ต้องเวนคืนซึ่งเสียสิทธิการเช่าไปเพราะที่ดิน โรงเรียน หรือสิ่งปลูกสร้างที่ตนเช่าถูกเวนคืนไป จึงเป็นการจ่ายค่าทดแทนสำหรับสิทธิการเช่า มิใช่

เป็นการจ่ายเงินค่าทดแทนสำหรับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้าง การเช่าดังกล่าวนั้นถ้าหากว่า สัญญา ระบุไปก่อน ผู้เช่าย่อมไม่มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนแต่อย่างใด

ดังบัญญัติไว้ในมาตรา 41 ว่า ในกรณีที่มีการเช่าที่ดิน หรืออสังหาริมทรัพย์ที่ตั้งอยู่บน ที่ดินที่เวนคืน หากมีหลักฐานเป็นหนังสือ หรือแม้ไม่มีหลักฐานเป็นหนังสือ แต่ปรากฏข้อเท็จจริง ว่าเป็นผู้เช่าที่ดิน หรืออสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวจริง ให้เจ้าหน้าที่จ่ายเงินค่าทดแทนให้แก่ผู้เช่าหรือผู้ เช่าช่วงแต่ละรายเป็นค่าขนย้าย และค่าเสียหายอื่นที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์ แต่สำหรับผู้เช่า หรือผู้เช่าช่วงที่ไม่มีหลักฐานเป็นหนังสือให้จ่ายให้เฉพาะค่าขนย้าย ในกรณีที่มีการเช่าที่ดินและผู้ เช่าหรือผู้เช่าช่วงเป็นผู้ลงทุนหรือก่อสร้างอสังหาริมทรัพย์ หรือมีข้อตกลงอื่นใดในลักษณะเดียวกัน หรือได้มีการชำระค่าเช่าหรือค่าตอบแทนล่วงหน้า ให้เจ้าหน้าที่จ่ายเงินค่าทดแทนเป็นค่าเสียหาย สิทธิ การเช่าจากการที่สัญญาเช่าต้องระงับก่อนกำหนด โดยคิดตามส่วนของระยะเวลาเช่าที่เหลืออยู่นับ แต่วันที่ตกลงซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา 25 จนถึงวันที่สัญญาเช่าสิ้นสุดลง ทั้งนี้ให้หักเงิน ค่าทดแทนที่จ่ายตามวรรคนี้ออกจากเงินค่าทดแทนที่จ่ายให้แก่เจ้าของด้วย

ในกรณีที่เจ้าของโรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง หรืออสังหาริมทรัพย์ที่ตั้งอยู่บนที่ดิน มีสัญญา กำหนดให้กรรมสิทธิ์ในโรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง หรืออสังหาริมทรัพย์ที่ตั้งอยู่บนที่ดินนั้นตกเป็น กรรมสิทธิ์ของเจ้าของที่ดินเมื่อครบระยะเวลาเช่าที่ดิน ให้เจ้าของที่ดินมีสิทธิได้รับเงินค่า ทดแทนสำหรับโรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง หรืออสังหาริมทรัพย์ที่ตั้งอยู่บนที่ดิน โดยผู้เช่าหรือผู้เช่าช่วง มีสิทธิได้รับค่าเสียหายในการใช้ที่ดิน และโรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง หรืออสังหาริมทรัพย์ที่ตั้งอยู่บน ที่ดินนั้น โดยคำนวณตามส่วนของระยะเวลาเช่าที่เหลืออยู่ค่าขนย้าย และค่าเสียหายอื่น สำหรับค่า เสียหายในการใช้ที่ดินให้หักออกจากเงินค่าทดแทนที่เจ้าของได้รับ

ความในวรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม ให้ใช้บังคับกับการเช่าซึ่งได้ทำไว้ก่อน วันที่พระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 8 หรือพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มีผลใช้บังคับ หรือ ได้ทำ ขึ้นภายหลังโดยได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ และการเช่านั้นยังมีได้ระบุไปในวันที่เจ้าหน้าที่ ได้เข้าครอบครองที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว ตัวอย่างเช่น

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ 480/2551<sup>83</sup>

ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้เช่าที่ดินของเจ้าของที่ดินรายหนึ่งมีกำหนดเวลา 30 ปี เพื่อสร้างตึกแถว อาคารพาณิชย์ และโรงภาพยนตร์ให้บุคคลภายนอกเช่า โดยมีข้อตกลงให้ทรัพย์สินทั้งหลายที่วานี้ ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเจ้าของที่ดินเมื่อครบกำหนดสัญญาเช่า ทำธุรกิจผ่านมา 14 ปีเศษมีการเวนคืน ที่ดินแปลงนั้นบางส่วนแล้ว ก็จำเพาะส่วนที่ผู้ฟ้องคดีลงทุนก่อสร้างอาคารทางธุรกิจดังกล่าวนี้ที่

<sup>83</sup> เติลินิวส์ เขียนโดย พิสิษฐ์ พลรัญจ์เขตต์, “ค่าทดแทนผู้เช่าที่ดินที่ถูกเวนคืน,” สืบค้นเมื่อวันที่

ถูกเวนคืน ผู้ฟ้องคดีมายื่นฟ้องการทางพิเศษแห่งประเทศไทยฯ หน่วยงานผู้เวนคืนเพราะว่าจ่ายค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างให้กับเจ้าของที่ดินให้เช่าแทนที่จะจ่ายให้ผู้ฟ้องคดี เหตุผลเพราะว่าสัญญาเช่าระหว่างผู้ฟ้องคดีกับเจ้าของที่ดินมีลักษณะเป็นสัญญาต่างตอบแทนพิเศษยิ่งกว่าสัญญาเช่าธรรมดา เมื่อที่ดินที่ถูกเวนคืนจึงมีผลให้สัญญาเช่าระงับ กรรมสิทธิในสิ่งปลูกสร้างจึงตกเป็นของเจ้าของที่ดินก่อนครบกำหนดระยะเวลาตามสัญญาเช่า ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีต้องจ่ายค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างให้แก่เจ้าของที่ดิน ซึ่งส่วนที่ดินที่เหลือจากการก่อสร้างนั้นต่างหากจากที่ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน แต่การทางพิเศษฯ ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดให้ผู้เช่าอาคารและสิ่งปลูกสร้างจากผู้ฟ้องคดี และผู้เช่าช่วงทั้งหลายเป็นผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนอาคารและสิ่งปลูกสร้างร่วมกับผู้ฟ้องคดี โดยกำหนดค่าทดแทนรวมกัน ด้วยเหตุนี้ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้าง ค่าทดแทนที่ต้องออกจากที่ดินที่เช่าก่อนสัญญาเช่าระงับ ค่าทดแทนความเสียหายอันเนื่องมาจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์พร้อมดอกเบี้ยในอัตราสูงสุด ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีจ่ายค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้างของผู้ฟ้องคดีที่ถูกรื้อถอนเนื่องจากถูกเวนคืนให้แก่ผู้ฟ้องคดี โดยให้แยกต่างหากจากค่าทดแทนที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องจ่ายให้แก่ผู้เช่า และผู้สร้างสิ่งปลูกสร้างจากผู้ฟ้องคดี และผู้เช่าช่วงให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา คำขออื่นให้ยก ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์

ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่ามีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยรวม 5 ประเด็นดังนี้ 1. ผู้ฟ้องคดีเช่าที่ดินที่ถูกเวนคืนก่อนสิ้นอายุสัญญาเช่า ผู้ฟ้องคดีจึงได้รับความเสียหายเพราะไม่อาจใช้ประโยชน์จากที่ดินที่เช่าอีกต่อไป ผู้ถูกฟ้องคดีมีหน้าที่ต้องกำหนดค่าทดแทนในส่วนนี้ให้แก่ผู้ฟ้องคดี ประเด็นที่ 2 ผู้ฟ้องคดีไม่มีสิทธิรับค่าทดแทนตามมาตรา 21 วรรค 5 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เนื่องจากเจ้าของอาคารและสิ่งปลูกสร้างที่ให้ผู้อื่นเช่าในการประกอบธุรกิจได้แก่ ผู้เช่าอาคารและผู้สร้างสิ่งปลูกสร้าง แยกจากผู้ฟ้องคดี ประเด็นที่ 3 การกำหนดค่าทดแทนอาคารและสิ่งปลูกสร้างโดยวิธีถอดแบบ โดยแยกเป็นค่าวัสดุก่อสร้าง และค่าแรง ค่าอำนาจการ กำไร ภาษี ค่าออกแบบ และค่าควบคุมงาน และค่าใช้จ่ายอื่นซึ่งหน่วยงานของรัฐทั่วไปใช้วิธีการดังกล่าวเป็นมาตรฐานเดียวกัน จึงเป็นวิธีการกำหนดค่าทดแทนที่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ประเด็นที่ 4 การกำหนดค่าทดแทนซึ่งเป็นโรงภาพยนตร์ เป็นการกำหนดค่าทดแทนให้เฉพาะกรณีโครงสร้างตัวโรงภาพยนตร์เท่านั้น ซึ่งเป็นสิ่งปลูกสร้างที่รื้อถอนไม่ได้ ส่วนวัสดุอื่น เช่น แก้ว เครื่องฉายภาพยนตร์เป็นสิ่งที่สามารถขนย้ายได้ จึงเป็นค่าเสียหายในกรณีอื่น ประเด็นที่ 5 ผู้ฟ้องคดีมีสิทธิรับดอกเบี้ยของเงินค่าทดแทนในอัตราสูงสุดของดอกเบี้ยเงินฝากประเภทฝากประจำของธนาคารออมสิน นับแต่วันที่ผู้ถูกฟ้องคดีวางเงินต่อธนาคารออมสิน ศาลปกครองสูงสุดพิพากษาให้

จ่ายค่าทดแทนตามมาตรา 18 ( 2 ) , (3) แยกต่างหากจากค่าทดแทนที่ต้องจ่ายให้แก่เจ้าของที่ดินผู้เช่าอาคาร จากผู้ฟ้องคดี และผู้เช่าช่วง โดยให้ศาลปกครองชั้นต้นแสวงหาข้อเท็จจริงจากคู่กรณีว่าควรกำหนดค่าทดแทนให้เท่าใด

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าแม้แต่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 ยังคำนึงถึงความเป็นธรรม ให้ค่าเสียหายสิทธิในการใช้ที่ดิน และโรงเรือนสิ่งปลูกสร้าง หรืออสังหาริมทรัพย์ที่ตั้งอยู่บนที่ดินนั้นแก่ผู้เช่า โดยคำนวณตามสัดส่วนของระยะเวลาเช่าที่เหลืออยู่ รวมถึงค่าขนย้าย และค่าเสียหายอื่นๆ สำหรับค่าเสียหายสิทธิในการที่จะไม่ได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินให้แก่ผู้เช่า แม้จะให้ค่าก่อสร้างแก่ผู้เป็นเจ้าของที่ดินที่เช่านั้นก็ตาม โดยให้ผู้เช่าไปคำนวณหักลบค่าเสียหายสิทธิในการใช้ที่ดินออกจากเงินค่าทดแทนที่เจ้าของที่ดินได้รับไป เช่นนี้ เรายังเล็งเห็นถึงความเป็นธรรมที่รัฐจัดสรรให้เป็นค่าแห่งสิทธิในความเป็นเจ้าของทรัพย์สิน ให้ได้รับค่าทดแทนทั้งผู้เช่า และผู้ให้เช่า และกรณีตัวอย่างดังกล่าวศาลปกครองสูงสุดยังพิพากษาให้จ่ายค่าทดแทนตามมาตรา 18 ( 2 ) , (3) แยกต่างหากจากค่าทดแทนที่ต้องจ่ายให้แก่เจ้าของที่ดิน ผู้เช่าอาคารออกจากผู้ฟ้องคดี และผู้เช่าช่วง โดยให้ศาลปกครองชั้นต้นแสวงหาข้อเท็จจริงจากคู่กรณีว่าควรกำหนดค่าทดแทนให้เท่าใด แต่ในกรณีเมื่อสัญญาเช่าหมดระยะเวลาการเช่า ค่าแห่งสิทธินั้นผู้เช่าก็ยังคงไม่ได้รับ เพราะพระราชบัญญัติเวนคืนให้ค่าเวนคืนแก่ผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สิน คือกรมธนารักษ์ แล้วให้ผู้เช่าไปหักค่าเสียหายประโยชน์ในค่าแห่งสิทธินั้นแก่ผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สิน เช่นนี้เมื่อสัญญาเช่าครบกำหนดระยะเวลาผู้เช่าไม่ได้ค่าทดแทนในสิ่งปลูกสร้างที่สร้างขึ้นอยู่ดี ซึ่งไม่เป็นธรรมแก่ผู้สร้าง เมื่อเทียบกับหลักส่วนควบตามประมวลกฎหมายแพ่งพาณิชย์ ผู้เช่าควรได้ค่าทดแทนตอบแทนกลับมาด้วย เพราะเขามีทรัพย์สินแห่งสิทธิเหนือที่ดินที่สร้างขึ้น อีกทั้งทรัพย์สินที่ผู้เช่าสร้างขึ้นนั้นเป็นทรัพย์สินที่มั่นคงถาวรไม่สามารถรื้อถอนได้ ดังนั้นผู้เช่าควรจะได้ค่าตอบแทนกลับมาบ้าง เพราะความเป็นเจ้าของทรัพย์สินย่อมมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้น ผู้เช่าที่ดินของผู้อื่นเพื่อปลูกสร้างโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น หรือผู้มีสิทธิเหนือพื้นดินนั้น ซึ่งมีสิทธิเป็นเจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างเหนือพื้นดินของผู้อื่นตามมาตรา 1410 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ย่อมเป็นเจ้าของโรงเรือนสิ่งปลูกสร้างนั้น จึงมีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนตามมาตรา 40 (2) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562

จากการศึกษาพบว่าระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในราชพัสดุ พ.ศ. 2552 ข้อ 14 กำหนดว่าอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างที่มีลักษณะหรือที่สร้างขึ้นเพื่อใช้ในกิจการดังต่อไปนี้ต้องยกกรรมสิทธิ์ให้กระทรวงการคลัง 1. อาคารสูง อาคารขนาดใหญ่ อาคารขนาดใหญ่พิเศษ 2. อาคารตึก ห้องเดี่ยว ตึกแถวห้องแถว อาคารพาณิชย์ อาคารแถวอยู่อาศัย อาคารที่พักอาศัยรวม 3. อาคารโรงงานอุตสาหกรรม 4. อาคารโรงมหรสพ 5. อาคารโรงแรมหรืออาคารที่พักแรม

6. ท่าเรือ 7. อาคารคลังสินค้า 8. อาคารโรงพยาบาลหรือสถานพยาบาล 9. อาคารโรงรับจำนำ  
ธนาคาร สถานสถาบันการเงิน บริษัทประกันภัยอาคารสำนักงาน 10. อาคารตลาด 11. อาคารสถานี  
บริการน้ำมันเชื้อเพลิงหรือแก๊ส 12. อาคารสถานีขนส่งหรืออาคารจอดรถ 13. อาคารสโมสรสมาคม  
ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2552 ข้อ 14 นี้  
ยังคงมีผลบังคับใช้ ยังไม่ได้ถูกยกเลิกโดยกฎกระทรวงการใช้ที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2563

ดังนั้นจึงเป็นปัญหาว่าเมื่อครบกำหนดตามสัญญาเช่าระหว่างผู้ประกอบการและ  
กรมธนารักษ์นั้น ผู้ประกอบการจะต้องออกจากพื้นที่ และยกกรรมสิทธิ์ที่ดินแถว และอาคารพาณิชย์  
ให้กระทรวงการคลัง ซึ่งกระทรวงการคลังมุ่งหมายในรูปแบบอาคารที่ต้องยกกรรมสิทธิ์ให้  
กระทรวงการคลัง จะเพราะกรณีอาคารที่สร้างขึ้นเพื่อใช้ประโยชน์ในการพาณิชย์กรรมและบริการ  
ธุรกิจเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อแก้ไขปัญหาการปลูกสร้างอาคารพักอาศัย ต่อมาใช้อาคารนั้นประกอบการค้า  
ทำให้เกิดปัญหาว่าต้องยกกรรมสิทธิ์อาคารนั้นหรือไม่ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากสภาพการณ์ใช้แล้ว  
จะต้องยกกรรมสิทธิ์แต่เมื่อเลิกทำการค้า ก็ไม่สามารถคืนกรรมสิทธิ์ให้แก่ผู้เช่าได้ ทำให้เกิดความ  
ไม่เป็นธรรมแก่ผู้เช่าซึ่งเป็นผู้ประกอบการภาคเอกชน ผู้เช่าจะไม่ได้รับค่าทดแทนใดๆในการยก  
กรรมสิทธิ์อาคารหรือสิ่งปลูกสร้างที่สร้างขึ้นให้แก่กระทรวงการคลัง และเมื่อหากทางราชการไม่มี  
ความจำเป็นที่จะใช้อาคารหรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวเพื่อประโยชน์สาธารณะ หรือเพื่อประโยชน์  
ของทางราชการแล้ว กลับต้องรื้อถอน เกิดเป็นค่าใช้จ่ายที่ต้องกลับมาเรียกเก็บจากผู้เช่า หรือผู้ใช้  
ประโยชน์ในที่ดินของรัฐนั้น ซึ่งไม่เป็นธรรมแก่ผู้เช่า

เมื่อครบสัญญาเช่าที่ราชพัสดุระหว่างกรมธนารักษ์กับเอกชนผู้ประกอบการธุรกิจแล้ว  
อาคารหรือสิ่งปลูกสร้างนั้นต้องคืน ไปได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์แก่กรมธนารักษ์ โดยไม่ได้รับ  
ผลประโยชน์ตอบแทนกลับมาเป็นทุนในการดำเนินธุรกิจต่อไปให้แก่ผู้เช่าซึ่งเป็นเอกชน เช่นนี้ทำ  
ให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับผลประโยชน์ตอบแทนในสิ่งปลูกสร้างในที่ราชพัสดุ แก่การเช่าที่ดินราชพัสดุ

ในกรณีสำหรับผู้ประกอบการขนาดใหญ่ เช่นการสร้างโรงแรม รีสอร์ท อาคารใน  
การดำเนินธุรกิจนั้น เมื่อครบสัญญาเช่ากันเอกชนผู้เช่ามีหน้าที่ที่ต้องรื้อถอนเพื่อคืนพื้นที่ให้แก่รัฐ  
นั้นเป็นที่น่าเสียดาย และไม่เป็นธรรมต่อเจ้าของกิจการ เพราะการรื้อถอนอาคารเพื่อคืนพื้นที่ให้แก่  
รัฐนั้น ผู้ประกอบการธุรกิจภาคเอกชนไม่ได้รับผลประโยชน์ตอบแทนในทรัพย์สินที่สร้างขึ้น อีกทั้งยัง  
ต้องเสียค่าจัดการในการรื้อถอนนั้นอีกด้วย ด้วยระยะเวลาการเช่าที่เป็นตัวกำหนดหรือแม้กระทั่ง  
ประสบปัญหาสถานะเศรษฐกิจ เช่น โรคระบาดโควิด 2019 ที่ผ่านมา ซึ่งไม่อาจคาดการณ์และ  
คำนวณต้นทุน ผลกำไรขาดทุนได้ ซึ่งเป็นเรื่องสุดวิสัย เช่นนี้ทำให้ผู้ประกอบการประสบปัญหา  
ขาดทุน อาจจะเลิกกิจการหรือขนย้ายทรัพย์สินไปก่อนสัญญาครบกำหนดก็ได้ โดยที่ไม่มีกรรื้อ  
ถอนทำพื้นที่เช่าให้กับเป็นสภาพตามเดิมส่งคืนกรมธนารักษ์ อีกทั้งบางผู้ประกอบการ มีการค้าง

ชำระค่าเช่าแก่กรรมชนารักษ์ ซึ่งปัญหาเหล่านี้มีตัวอย่างให้พบเห็นกันบ่อย เกิดการทิ้งร้างพื้นที่ทำให้ที่ดินบริเวณนั้นไม่เกิดการพัฒนา และเสื่อมมูลค่าลง และในทางกลับกันถ้ารัฐให้ค่าพื้นที่เหล่านั้น โดยการส่งเสริมพัฒนาด้วยนโยบายต่างๆของรัฐ เช่นนำพื้นที่ที่เกิดจากการทิ้งร้าง หรือรกร้างว่างเปล่าหรือเหลือจากการใช้ประโยชน์ หรือไม่ได้ใช้ประโยชน์ของรัฐแล้วมาพัฒนาสร้างมูลค่า นำออกมาประมวลปล่อยให้ผู้ประกอบการรายใหม่ ที่มีต้นทุนและความสนใจมาเช่า เป็นการกระจายรายได้แก่พื้นที่บริเวณนั้น และเกิดการพัฒนาหมุนเวียนต่อไปอีก รวมทั้งรัฐยังคงคำนึงถึงผู้ประกอบการรายเดิม โดยที่รัฐยังคงนำผลประโยชน์ตอบแทนในส่วนต่างอัตราค่าเช่าที่ดินตามมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้น ตามความเหมาะสมจากผู้เช่ารายใหม่มาช่วยทดแทนเป็นค่าใช้จ่าย ค่าดำเนินการ หรือเป็นทุนบางส่วนในการที่จะประกอบธุรกิจใหม่ในอนาคตให้แก่ผู้เช่าเดิม เช่นนี้เป็นการได้ประโยชน์แก่ผู้เช่าและผู้ให้เช่าทั้ง 2 ฝ่าย เมื่อพื้นที่พัฒนาขึ้นรัฐก็จะได้ค่าเช่าที่เพิ่มขึ้นดีกว่าปล่อยให้พื้นที่เช่านั้นรกร้างว่างเปล่า แต่สามารถนำกลับมาสร้างมูลค่าและผลประโยชน์ต่อไปได้อีก ทำให้มีรายได้หมุนเวียนเป็นงบประมาณกลับมาใช้จ่ายบริหารจัดการประเทศได้อีกด้วย ส่วนผู้เช่ารายเดิมก็กลับมีต้นทุนและแรงจูงใจในการที่จะดำเนินธุรกิจต่อไปอีก จากต้นทุนผลประโยชน์ตอบแทนที่ได้รับคืนมาบ้างก็อาจจะเป็นแรงจูงใจในการดำเนินธุรกิจในพื้นที่เช่าอื่นๆของรัฐอีกก็ได้ นั่นหมายถึงเมื่อพื้นที่เช่าส่วนนั้นหมดสัญญาเช่า ผู้เช่ารายอื่นเข้ามาประมวลและใช้ประโยชน์ใหม่ ผู้เช่ารายเดิมก็อาจไปเช่าพื้นที่อื่น ทำเลอื่นของรัฐประกอบธุรกิจต่อไปก็ได้ ดีกว่าปล่อยให้เม็ดเงินในการประกอบธุรกิจไม่หมุนเวียนเพื่อไปใช้ประโยชน์ในประเทศ

การที่รัฐออกกฎหมายมาเพื่อควบคุมการดำเนินการของเอกชน และรวมไปถึงการปฏิบัติงานของภาครัฐด้วย หนึ่งในนั้นคือ การใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่หากรัฐหรือกระทรวงการคลังโดยกรรมชนารักษ์ได้นำพื้นที่ราชพัสดุออกให้เอกชนเช่าเพื่อดำเนินกิจการใด ๆ รัฐจึงออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อควบคุมการปฏิบัติ โดยพบว่าหนึ่งในปัญหาคือภายหลังการถูกบอกเลิกสัญญาเช่า ไม่ได้กำหนดถึงค่าตอบแทนซึ่งเมื่อเทียบกับกรณีที่รัฐมีความจำเป็นที่จะต้องใช้พื้นที่ของเอกชน ซึ่งเอกชนเป็นเจ้าของเพื่อดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่นแล้ว รัฐยังมีการจ่ายค่าตอบแทนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 ซึ่งได้กำหนดไว้ให้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน ควรมีการปรับแก้บทบัญญัติดังกล่าวให้รัฐยังมีการจ่ายค่าตอบแทนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดอย่างเช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 ซึ่งได้กำหนดไว้ให้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนในการเวนคืน แก่ผู้ที่ถูกเวนคืน

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเช่าที่ดินของหน่วยงานรัฐและเมื่อครบกำหนดสัญญาเช่าควรได้ผลประโยชน์ตอบแทน ในกรณีเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่

เช่า เมื่อครบสัญญาเช่าแล้ว คือ มาตรา 1310 “ บุคคลใดสร้างโรงเรือนในที่ดินของผู้อื่น โดยสุจริต ไซ้ร้ ท่านว่าเจ้าของที่ดินเป็นเจ้าของโรงเรือนนั้นๆ แต่ต้องใช้ค่าแห่งที่ดินเพียงที่เพิ่มขึ้นเพราะสร้าง โรงเรือนนั้นให้แก่ผู้สร้าง แต่ถ้าเจ้าของที่ดินสามารถแสดงได้ว่า มิได้มีความประมาทเลินเล่อ จะ บอกปิดไม่ยอมรับโรงเรือนนั้นและเรียกให้ผู้สร้างรื้อถอนไป และทำที่ดินให้เป็นตามเดิมก็ได้ เว้น แต่ถ้านี้จะทำไม่ได้โดยใช้เงินพอสมควรไซ้ร้ ท่านว่าเจ้าของที่ดินจะเรียกให้ผู้สร้างซื้อที่ดิน ทั้งหมดหรือแต่บางส่วนตามราคาตลาดก็ได้ ”

จากบทบัญญัติ ดังกล่าว หมายความว่า ในแดนแห่งกรรมสิทธิ์นั้น เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิ์ ติดตามเอาคืน และใช้สอยทรัพย์สินของตน และได้รับผลประโยชน์ตอบแทนตามสิทธิ์ของความเป็น เจ้าของ และหลักสุจริต เทียบเคียงประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1311 บัญญัติว่า เว้นแต่ บุคคลใดสร้างโรงเรือนในที่ดินของผู้อื่น โดยไม่สุจริตไซ้ร้ ท่านว่าบุคคลนั้นต้องทำที่ดินให้เป็น ตามเดิมแล้วส่งคืนเจ้าของ “ แต่ก็ยังมีข้อยกเว้นให้เจ้าของทรัพย์สิน ยังคงมีสิทธิ์ได้ผลประโยชน์ตอบแทน ในความเป็นเจ้าของทรัพย์สิน ” เพราะบทบัญญัติประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1311 บัญญัติว่า เว้นแต่เจ้าของจะเลือกให้ส่งคืนตามที่เป็นอย่างอยู่ในกรณีเช่นนี้เจ้าของที่ดินต้องใช้ราคา โรงเรือน หรือใช้ค่าแห่งที่ดินเพียงที่เพิ่มขึ้นเพราะสร้างโรงเรือนนั้นแล้วแต่จะเลือก

เมื่อเทียบกับการเช่าที่ดินราชพัสดุซึ่งมีข้อเสีย คือ เมื่อหมดสัญญาให้คืนที่ดินแต่ไม่ สามารถมีบทบัญญัติให้ค่าทดแทนในสิ่งปลูกสร้างที่สร้างไปแล้ว แม้ในฐานะที่เป็นเจ้าของทรัพย์สินก็ ตาม แต่กลับต้องส่งคืนให้แก่รัฐ โดยไม่ได้รับค่าทดแทน ซึ่งไม่เป็นธรรมต่อผู้เช่าที่เป็นผู้ก่อสร้าง อสังหาริมทรัพย์นั้น ผู้เช่าซึ่งเป็นเจ้าของทรัพย์สินนั้นควรที่จะได้ค่าทดแทนเพียงเพราะที่สร้างขึ้น หรือ เพียงเพราะเป็นเจ้าของทรัพย์สินนั้นตามบทบัญญัติประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ข้างต้น และตาม พระราชบัญญัติเวนคืนที่ดิน เรื่องค่าทดแทนในการเวนคืนที่ดินเช่นกัน ตัวอย่างเช่น

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.50/2553 <sup>84</sup> ผู้ฟ้องคดีถูกเวนคืนที่ดิน น.ส. 3ก เลขที่ 169 ตำบลท่ายาง อำเภอเมืองชุมพร จังหวัดชุมพร เพื่อก่อสร้าง โครงการคลองผันน้ำบ้านดอนทราย แก้วและของคลองผันน้ำท่านางสังข์-บ้านบางคู่ม ตามโครงการบรรเทาอุทกภัยจังหวัดชุมพร จำนวน 1 ไร่ 80 ตารางวา ที่ดินของผู้ฟ้องคดีก่อนถูกเวนคืนติดถนนสายบ้านตะเภา-บ้านดอนทราย แก้ว และได้ใช้ประโยชน์เพื่อการปลูกไม้ผลยืนต้นประเภทต่างๆ ภายหลังที่ดินถูกเวนคืนแล้ว เป็น เหตุให้ที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนเพียง 20 ตารางวา เป็นรูปสามเหลี่ยม และไม่อยู่ติดถนน การ ใช้ที่ดินดังกล่าวประกอบกิจการทางการเกษตรคงเป็นไปได้ ถือได้ว่าที่ดินส่วนที่เหลือจากการ เวนคืนของผู้ฟ้องคดีมูลค่าลดลงอย่างมาก จึงเป็นความเสียหายของผู้ฟ้องคดี ซึ่งควรได้รับการชดเชย

<sup>84</sup> ศาลปกครอง, “สืบค้นคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลปกครองที่น่าสนใจ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 25/6/2565,



เงินทดแทน เมื่อข้อเท็จจริงรับกันว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ยังไม่ได้กำหนดเงินค่าทดแทนส่วนนี้ให้แก่ผู้ฟ้องคดี เมื่อที่ดินของผู้ฟ้องคดีก่อนถูกเวนคืนเป็นที่ดินรูปสี่เหลี่ยม ด้านที่ติดกับถนนยาวกว่าด้านความลึก ตามสภาพจึงควรจะมีราคาเท่ากับตลาดทั้งแปลง และเมื่อที่ดินของผู้ฟ้องคดีถูกเวนคืนจนใช้ประโยชน์ต่อไปไม่ได้ ผู้ฟ้องคดีควรได้รับเงินค่าเสียหายดังกล่าวเพิ่มจากที่สมควร ได้อีกประมาณร้อยละ 30

#### 4.2.2 แนวทางการแก้ไขปัญหา

จากการศึกษาทฤษฎีทางกฎหมายเอกชนและมหาชนที่เกี่ยวข้อง พบว่า หลักนิติรัฐที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 2 นั้น หลักนิติรัฐพิจารณาถึงเรื่องหลักกฎหมายที่เกี่ยวกับพื้นฐานแนวความคิดที่มาจากการปกครองบ้านเมืองที่ดี โดยกฎหมายที่เป็นธรรม ซึ่งกฎหมายที่ดีจะมีลักษณะสำคัญอยู่ 5 ประการ

1) กฎหมายต้องมีลักษณะเป็นการทั่วไป กล่าวคือกฎหมายมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่ได้มุ่งใช้กับกรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ

2) กฎหมายต้องมีความชัดเจนแน่นอน

3) กฎหมายต้องไม่มีผลย้อนหลัง

4) กฎหมายต้องไม่ขัดต่อหลักความได้สัดส่วน

5) กฎหมายต้องไม่กระทบต่อเนื้อหาอันเป็นแก่นแท้ของสิทธิและเสรีภาพ กฎหมายใดก็ตามที่มุ่งให้เกิดผลแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น ย่อมขัดต่อหลักแห่งความเสมอภาคและย่อมขัดกับหลักกฎหมายที่ดี ความไม่ขัดต่อหลักความได้สัดส่วนก็มีจุดประสงค์เพื่อให้เกิดความสมดุลที่เป็นธรรม เพื่อให้ทุกฝ่ายดำรงอยู่ได้ ส่วนที่ว่ากฎหมายต้องไม่ขัดแย้งต่อเนื้อหาอันเป็นแก่นแท้ของสิทธิและเสรีภาพนั้น ก็คือ พลเมืองทุกคนมีสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญที่จะกระทำหรือดำเนินการอย่างไรก็ได้รวมทั้งสิทธิดำเนินการในทางการเมือง ดังนั้น กฎหมายใดก็ตามที่จำกัดสิทธิตามรัฐธรรมนูญ โดยมุ่งหมายให้เกิดผลร้ายกับบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้น ย่อมไม่ใช่กฎหมายที่ดี

จากหลักความเสมอภาค เป็นหลักพื้นฐานของศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ ซึ่งมนุษย์ย่อมได้รับการรับรองและคุ้มครองจากกฎหมายอย่างเท่าเทียมกันในฐานะที่เป็นมนุษย์ โดยมีองค์คำนึงถึงคุณสมบัติอื่นๆ อาทิ เชื้อชาติ ศาสนา ภาษา ถิ่นกำเนิด เป็นต้น และขณะเดียวกันก็ถือได้ว่าหลักความเสมอภาคนี้เป็นหลักที่ควบคุมมิให้รัฐใช้อำนาจของตนตามอำเภอใจ โดยการใช้อำนาจของรัฐแก่กลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่งรัฐต้องสามารถอธิบายได้ว่าเพราะเหตุใด รัฐจึงกระทำการอันก่อให้เกิดผลกระทบ หรือเป็นการให้ประโยชน์แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งนั้น โดยเฉพาะ หากการให้เหตุผลไม่อาจรับฟังได้ แสดงว่าการใช้อำนาจของรัฐนั้นเป็นไปตามอำเภอใจ หลักความเสมอภาคจึง

เป็นหลักสำคัญในการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และสามารถนำมาตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการได้ภายใต้หลักความเสมอภาคนั้น จะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันอย่างเท่าเทียมกัน และจะต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกันไปตามลักษณะของเรื่องนั้น ๆ หลักความเสมอภาคในที่นี้ จึงหมายถึงหลักการที่ว่า ในสถานการณ์ที่เหมือนกันจะต้องปฏิบัติด้วยหลักเกณฑ์เดียวกัน เพราะอย่างน้อยที่สุดทุกคนย่อมจะต้องมีความเสมอภาคกันต่อหน้ากฎหมาย หรือมีความเสมอภาคกันในสายตาของกฎหมาย เพื่อให้บุคคลเหล่านี้มีโอกาสภายใต้ขอบเขตที่ทุกคนทัดเทียมกัน หลักแห่งความเสมอภาคเป็นหลักเกณฑ์ที่ต้องปฏิบัติแก่ประชาชนทุกคนโดยเท่าเทียมกัน

หลักธรรมาภิบาล หมายถึง เป็นแนวทางในการจัดระเบียบเพื่อให้สังคมของประเทศทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจ เอกชน และภาคประชาชน สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข และตั้งอยู่ในความถูกต้องเป็นธรรม ตามหลักพื้นฐานการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี

ดังนั้นเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศ สิทธิและเสรีภาพในทรัพย์สินในความเป็นเจ้าของทรัพย์สิน และเจ้าของสิทธิครอบครองประโยชน์ในทรัพย์สิน สิทธิที่จะได้รับรายได้อันเกิดจากทรัพย์สิน และสิทธิที่จะโอนสิทธิเช่นว่านั้นให้แก่ผู้อื่น สิทธิในทรัพย์สินของปัจเจกชนซึ่งเป็นเอกชนนี้ มีความสำคัญต่อการสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เพื่อความเป็นธรรมตามหลักธรรมาภิบาล และหลักนิติรัฐ ในฐานะที่รัฐเป็นผู้ปกครอง รัฐจึงควรมีหน้าที่ต้องคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน อย่างไรก็ตามรัฐอาจใช้อำนาจที่มีอยู่เพื่อจำกัดหรือลดล้างสิทธิในทรัพย์สินของเอกชนได้หากเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ การให้ผลประโยชน์ตอบแทนในทรัพย์สินเช่นว่านี้ เป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ แทบจะทุกประเทศรวมถึงประเทศไทยรับรองการใช้อำนาจของรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะตามมาตรา 37 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 บุคคลย่อมมีสิทธิเสรีภาพในทรัพย์สิน ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคม จึงมีความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขในบทบัญญัติเรื่องการเช่าที่ดินราชพัสดุ เพื่อให้รัฐได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์เพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค การป้องกันประเทศ การได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น รวมตลอดทั้งเพื่ออสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนไปชดเชยให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าของที่ถูกเวนคืนด้วย

นอกจากนี้ ผู้วิจัยเห็นควรมีการใช้มูลค่าผลประโยชน์ตอบแทนในทรัพย์สิน แก่ผู้เช่า ซึ่งเป็นผู้ประกอบการธุรกิจภาคเอกชน เมื่อระยะสัญญาเช่าสิ้นสุดลง แล้วต้องจัดการทรัพย์สินที่เช่าคืนให้แก่กรมธนารักษ์ หรือทรัพย์ อาคารที่ก่อสร้างขึ้นบนที่ดินตกเป็นกรรมสิทธิ์แก่กรมธนารักษ์เมื่อครบสัญญาเช่า เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและประโยชน์แก่ผู้เช่าและผู้ให้เช่าทั้งสองฝ่าย ซึ่งเจ้าของ

อสังหาริมทรัพย์ที่สร้างขึ้นมานั้นควรจะได้รับความตอบแทน เป็นค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่สร้างขึ้น เมื่อเทียบกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและกาได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 แต่ทั้งนี้จะต้องมีประกาศกระทรวงการคลังให้กรมธนารักษ์กำหนดให้ค่าตอบแทนแก่ผู้เช่า ในกรณีที่เป็นเพราะการก่อสร้างอสังหาริมทรัพย์ จึงทำให้ที่ดินบริเวณนั้น รวมทั้งสิ่งปลูกสร้างที่สร้างขึ้นนั้นมีมูลค่า และมีราคาเพิ่มขึ้นกว่าเดิม กรมธนารักษ์จึงกำหนดค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้เช่าที่เป็นผู้ก่อสร้างนั้นได้

#### 4.3 ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับวิธีการระงับข้อพิพาทของสัญญาเช่าที่ราชพัสดุและแนวทางการแก้ไขปัญหา

สัญญาเช่าที่ดินราชพัสดุ เกิดจากคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นรัฐหรือฝ่ายปกครองเข้าเป็นคู่สัญญากับเอกชน ส่งผลทำให้เมื่อมีการผิดสัญญาหรือมีกรณีพิพาทเกิดขึ้น พบว่ามีการฟ้องคดีต่อทั้งศาลยุติธรรมและศาลปกครอง ทำให้บางครั้งแม้จะเป็นปัญหาเกี่ยวพันถึงการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองตามกฎหมายในที่ราชพัสดุนั้นตกไปอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลยุติธรรม แต่คดีที่ราชพัสดุในอีกหลายกรณีถูกฟ้องและพิจารณาโดยศาลปกครอง ทำให้เกิดความไม่ชัดเจนในการกำหนดเขตอำนาจศาลในคดีที่ราชพัสดุ และการระงับข้อพิพาทได้ เนื่องจากฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยต่อการวินิจฉัยก็ยังมีการนำคดีขึ้นสู่ศาลเพื่อพิจารณาอยู่ดี และสัญญาทางปกครองกับสัญญาทางแพ่งก็มีความใกล้เคียงกันมาก อาจทำให้เกิดความผิดพลาดในการพิจารณา ซึ่งไม่ใช่การแก้ไขปัญหาค่าที่จะเกิดประโยชน์สูงสุดในระยะยาวแก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้อง ส่งผลให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันระหว่างคู่สัญญา ตลอดจนจิตใจในการประกอบธุรกิจเชิงพาณิชย์ในภาคเอกชน ส่งผลไปถึงปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม รวมถึงความขัดแย้งในด้านนโยบายสาธารณะ การเรียกร้อง หรือการรักษาสิทธิต่าง ๆ ของบุคคลตามกฎหมาย การนำการระงับข้อพิพาททางเลือกโดยคนกลางไกล่เกลี่ย มาจัดการความขัดแย้งได้ถือว่าเป็นทางเลือกหนึ่งเพื่อแก้ไขปัญห โดยคนกลางเป็นผู้ช่วยในการเจรจายุติ หรือระงับข้อพิพาท ซึ่งเป็นวิธีการทางกระบวนการยุติธรรมที่มีความยืดหยุ่น โดยการนำแนวทางใหม่ของการจัดการความขัดแย้งด้วยกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาช่วยลดภาระคดีในระบบศาล ลดงบประมาณที่จะต้องใช้ในคดีได้

ดังนั้น หากได้ทำการศึกษาและวิเคราะห์ถึงปัญหาเกี่ยวกับที่ราชพัสดุในปัญหาเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายที่แท้จริงของคดีที่ราชพัสดุ ว่ามีลักษณะเป็นคดีแพ่งที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม หรือคดีทางปกครอง ที่ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณา พิพาทคดี สถานะทางกฎหมายของสัญญาเช่าที่ราชพัสดุว่าเป็นสัญญาทางแพ่งหรือสัญญาทางปกครอง และนำการระงับข้อพิพาททางเลือกโดยคนกลางไกล่เกลี่ย มาจัดการความขัดแย้งได้ถือว่าเป็นทางเลือกหนึ่งเพื่อแก้ไขปัญห

โดยคนกลางเป็นผู้ช่วยในการเจรจายุติ หรือระงับข้อพิพาทได้ โดยศึกษาเปรียบเทียบกับแนวทางของกฎหมายต่างประเทศ แล้วจะทำให้สามารถกำหนดสถานะทางกฎหมายของคดี และสัญญาเช่าที่ราชพัสดุ รวมไปถึงศึกษาและวิเคราะห์ถึงปัญหาการโต้แย้งเรื่องเขตอำนาจศาลในคดีที่ราชพัสดุของประเทศไทยได้ และการระงับข้อพิพาททางเลือกโดยมีคนกลางมาไกล่เกลี่ย โดยศึกษาเปรียบเทียบกับแนวทางของกฎหมายต่างประเทศ หลักการและทฤษฎีต่างๆ น่าจะทำให้กระบวนการโต้แย้งปัญหาเรื่องเขตอำนาจศาล การระงับข้อพิพาทในเรื่องสัญญาเช่าที่ราชพัสดุ สามารถยุติเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจศาลใดศาลหนึ่งได้

#### 4.3.1 วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับวิธีการระงับข้อพิพาทของสัญญาเช่าที่ราชพัสดุ

นับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน สัญญาเช่าที่ราชพัสดุเป็นสัญญาเช่าที่เอกชนผู้เช่าเข้าทำสัญญา ก่อนนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในการทำสัญญาเช่าที่ดินกับรัฐซึ่งเป็นผู้สัญญาอีกฝ่าย เมื่อวิเคราะห์ถึงการเช่าที่ดินแล้วเป็นการเช่าที่มีลักษณะเป็นสัญญาเช่าตามประมวลกฎหมายแพ่ง ด้วยฐานความแตกต่างของกลุ่มสัญญาที่ไม่เท่าเทียมกัน การที่ภาคเอกชนเข้าทำสัญญาเช่าที่ราชพัสดุกับรัฐ เมื่อมีการผิดสัญญาหรือมีกรณีพิพาทเกิดขึ้น พบว่ามีการฟ้องคดีต่อศาลทั้งศาลยุติธรรมและศาลปกครอง ทำให้บางครั้ง แม้จะเป็นปัญหาเกี่ยวพันถึงการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองตามกฎหมายในเรื่องที่ราชพัสดุนั้นตกไปอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลยุติธรรม แต่คดีที่ราชพัสดุในอีกหลายกรณีถูกฟ้องและพิจารณาโดยศาลปกครอง ทำให้เกิดความไม่ชัดเจนในการกำหนดเขตอำนาจศาลและกระบวนการพิจารณาในคดีที่ราชพัสดุ และการระงับข้อพิพาทได้

อย่างไรก็ตาม ในการที่เอกชนทำสัญญาเช่าที่ราชพัสดุกับรัฐ เมื่อมีการผิดสัญญาหรือมีกรณีพิพาทเกิดขึ้น เกิดความไม่ชัดเจนในเรื่องเขตอำนาจศาล จนหาข้อยุติกรณีพิพาทนั้นไม่ได้ ส่งผลให้คู่สัญญาภาคเอกชนเกิดความไม่มั่นใจ และลดแรงจูงใจที่จะลงทุนในการเข้าทำสัญญาเช่ากับภาครัฐ เมื่อเกิดความไม่ชัดเจนในการกำหนดเขตอำนาจศาล ทางออกและการระงับข้อพิพาทของกลุ่มพิพาทคือ ต้องส่งเรื่องไปยัง “สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล” เป็นผู้ตีความว่าศาลใดเป็นผู้มีอำนาจจัดการในเรื่องนี้ ซึ่งกว่าคดีจะสิ้นสุดและจบลงด้วยดีก็ต้องใช้ระยะเวลาผ่านหลายกระบวนการ และขั้นตอนการดำเนินงานของภาครัฐและเจ้าหน้าที่ แต่หากมีคนกลางมาดำเนินการไกล่เกลี่ยก่อนข้อพิพาทนั้นจะขึ้นไปสู่กระบวนการในชั้นศาล ดังเช่นกระบวนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีของศาลแพ่ง ก็จะทำให้ย่นระยะเวลาในการดำเนินการ เป็นประโยชน์ต่อคู่กรณีทั้งสองฝ่ายทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ภาคเอกชนก็จะได้ประโยชน์ในการลดค่าใช้จ่าย เช่น ค่าเดินทาง ค่าธรรมเนียม รวมถึงค่าว่าจ้างทนาย เป็นต้น และเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานของภาครัฐ เป็นการลดขั้นตอนในการดำเนินงาน ลดงบประมาณรายจ่ายของภาครัฐในการจ้างบุคลากรเข้ามาดำเนินงานเพิ่มขึ้น และส่งผลให้คดีสิ้นสุดลงในระยะเวลาอันรวดเร็ว

จากการศึกษาพบว่า การจะวิเคราะห์ถึงการระงับข้อพิพาท กระบวนการโต้แย้งปัญหา เรื่องเขตอำนาจศาลของสัญญาเช่าที่ราชพัสดุ นั้นเราต้องแบ่งแยกระหว่างสัญญาทางปกครองกับ สัญญาทางแพ่งออกจากกัน และการนำกฎหมาย และทฤษฎีต่างๆ ในการระงับข้อพิพาททางเลือก โดยคนกลางโดยคนกลางเข้ามาไกลเกลียดังเช่นศาลแพ่ง ดังจะกล่าวต่อไปนี้

สัญญาเช่า เป็น “สัญญา” ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือ การที่คู่สัญญา เอกชนทั้งสองฝ่ายได้ตกลงเข้าร่วมทำสัญญา โดยอีกฝ่ายเป็นผู้ทำข้อเสนอและอีกฝ่ายเป็นผู้ทำคำ สนอง และเมื่อคำเสนอและคำสนองสอดคล้องต้องกันเกิดเป็นสัญญา ซึ่งการทำสัญญาระหว่าง เอกชนด้วยกันต้องอยู่ภายใต้หลักเสรีภาพในการทำสัญญา แต่สัญญาเช่าที่ราชพัสดุ เป็นสัญญา ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือตามสัญญาทางปกครองหรือไม่นั้นซึ่งต้องนำมา วิเคราะห์ถึงเรื่องความแตกต่างของการเช่าทำสัญญา ตัวบุคคลผู้เป็นคู่สัญญา และหลักเกณฑ์ใน เนื้อหาของสัญญา ว่าเป็นเช่นไร ดังนี้ เช่น

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้กำหนดนิยามความหมายของการเช่าทรัพย์ไว้ คือ สัญญาซึ่งบุคคลหนึ่งเรียกว่าผู้ให้เช่า ตกลงให้บุคคลอีกคนหนึ่งเรียกว่า ผู้เช่า ได้ใช้และได้รับ ประโยชน์ในลักษณะที่เป็นทรัพย์สินอย่างใดอย่างหนึ่งช่วงระยะเวลาอันมีจำกัด และผู้เช่าตกลงจะ ให้ค่าเช่าเพื่อการนั้น ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 537

จากบทบัญญัติเรื่องสัญญาเช่าที่ดินและสิ่งปลูกสร้างตามประมวลกฎหมายแพ่ง จะเห็น ได้ว่าสัญญาเช่าเป็นสัญญาต่างตอบแทนชนิดหนึ่ง โดยทรัพย์สินซึ่งให้เช่านั้นอาจแบ่งได้เป็น 3 ประเภทคือ สังกหริมทรัพย์ อสังหริมทรัพย์ และสิทธิ ทั้งนี้การให้เช่าอสังหริมทรัพย์นั้นไม่มี กฎหมายกำหนดแบบบังคับไว้ เพียงแต่ต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือ จึงจะฟ้องร้องบังคับคดีกันได้ และหากเป็นการเช่าอสังหริมทรัพย์เกินกว่า 3 ปี หรือตลอดอายุของผู้ให้เช่าหรือผู้เช่า ถ้าไม่ได้ทำ เป็นหนังสือหรือจดทะเบียนกับพนักงานเจ้าหน้าที่ ก็สามารถฟ้องร้องบังคับคดีกันได้เพียง 3 ปี ตาม ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 538

ทั้งนี้การเช่าทรัพย์สินนั้นมีลักษณะเป็นสัญญาซึ่งมีกำหนดระยะเวลาอันจำกัดด้วย กฎหมายได้กำหนดกรอบระยะเวลาการให้เช่าอสังหริมทรัพย์ไว้สูงสุด 30 ปี ถ้าได้ทำสัญญา กำหนดระยะเวลาสั้นกว่านั้นก็ให้ลดลงมาเหลือเพียง 30 ปี และสามารถต่อสัญญาได้อีกไม่ เกิน 30 ปี เมื่อกำหนดเวลาเดิมสิ้นสุดลง ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 540 เป็นต้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าสัญญาเช่าเป็นสัญญาต่างตอบแทนชนิดหนึ่ง ซึ่งกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบ ของคู่สัญญา ตลอดจนค่าบังคับและค่าทดแทนความเสียหายต่างๆ เช่น หน้าที่ความรับผิดชอบของผู้เช่าและ ผู้ให้เช่า หน้าที่ในการจัดการดูแลทรัพย์สินที่เช่า หน้าที่ในการซ่อมแซมทรัพย์สินที่เช่า ทั้งหน้าที่

ของผู้เช่าและผู้ให้เช่า ค่าเสียหายในความชำรุดบกพร่องในทรัพย์สินที่เช่า รวมถึงการกำหนดค่าตอบแทนเป็นค่าเช่า เป็นต้น

สัญญาทางปกครอง หมายถึง สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง หรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่จัดให้ทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสินค้าสาธารณูปโภค หรือแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ จะเห็นได้ว่าสัญญาทางปกครองเป็นการให้ประโยชน์แก่คู่สัญญาฝ่ายรัฐมากกว่า การดำเนินการทางเอกชน เพื่อจัดให้มีการดำเนินการสาธารณะเกิดขึ้นแก่ประชาชน มากกว่าคู่สัญญา ซึ่งจะเห็นว่าสัญญาปกครองกับสัญญาทางแพ่งมีความใกล้เคียงกันมาก จึงอาจทำให้เกิดความผิดพลาดในการพิจารณาคดีได้<sup>85</sup>

ดังนั้น การจะแยกสัญญาทางปกครองออกมาเป็นพิเศษจากสัญญาทางแพ่งซึ่งเป็นกฎหมายเอกชน ก็เพราะในการจัดทำบริการสาธารณะของฝ่ายปกครองมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อประโยชน์สาธารณะ ฝ่ายปกครองจึงต้องมีอำนาจพิเศษเหนือเอกชนผู้เป็นคู่สัญญา เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะนั้นบรรลุผลสำเร็จ ดังนั้นลักษณะและเนื้อหาของสาระสำคัญของสัญญาทางปกครองจึงมีความแตกต่างจากสัญญาแพ่งทั่วไป กล่าวคือสัญญาทางปกครองเป็นสัญญาที่จัดทำขึ้นเพื่อบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นสัญญาสำเร็จรูปที่มีระเบียบของฝ่ายปกครองกำหนดรูปแบบของสัญญาไว้ การเข้ามาเป็นคู่สัญญาก็เป็นไปตามระเบียบที่กำหนดไว้ ส่วนสัญญาทางแพ่งเป็นนิติสัมพันธ์ที่ตั้งขึ้นบนพื้นฐานของหลักเสรีภาพ ความเสมอภาค และความสมัครใจในการเข้าทำสัญญา วัตถุประสงค์ของสัญญาก็เพื่อสนองความต้องการของคู่สัญญา ไม่ใช่เพื่อประโยชน์ส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ ในขณะที่สัญญาทางปกครองมีลักษณะที่ไม่เสมอภาค ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงอำนาจของฝ่ายปกครองเพียงฝ่ายเดียว ดังนั้นจึงมีหลักในการแยกสัญญาทางแพ่งและสัญญาทางปกครองออกจากกันซึ่งสามารถพิจารณาได้จากหลักเกณฑ์ด้านตัวบุคคลผู้เป็นคู่สัญญา และหลักเกณฑ์ด้านเนื้อหาของสัญญา

1. หลักเกณฑ์ด้านตัวบุคคลผู้เป็นคู่สัญญา หากใช้บุคคลผู้เป็นคู่สัญญาเป็นเกณฑ์แล้วสัญญาใดจะเป็นสัญญาทางปกครองได้นั้น จะต้องมิใช่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็น “หน่วยงานทางปกครอง” หรือ “เป็นบุคคลที่กระทำการแทนรัฐ” หากสัญญาใดที่กระทำขึ้นระหว่างเอกชนด้วยกันเอง สัญญานั้นย่อมไม่ใช่สัญญาทางปกครอง แต่อาจเป็นสัญญาทางแพ่ง แต่อย่างไรก็ตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้ก็ไม่อาจใช้ได้ทุกกรณีเสมอไป เพราะบางกรณีแม้คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งจะเป็นหน่วยงานทางปกครอง และคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเป็นเอกชนก็ตาม สัญญาที่เกิดขึ้นอาจเป็นสัญญาทางแพ่งก็ได้

<sup>85</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3

2. หลักเกณฑ์ด้านเนื้อหาของสัญญา การใช้เนื้อหาของสัญญาเป็นเกณฑ์ในการแบ่งแยกสัญญาทางปกครองออกจากสัญญาทางแพ่งนั้น เป็นการพิจารณาโดยไม่คำนึงถึงตัวบุคคลผู้เป็นคู่สัญญาว่าจะเป็นใคร แต่หากวัตถุประสงค์หรือเนื้อหาของสัญญาเป็นเรื่องที่เกาะเกี่ยวเชื่อมโยงกับสัญญาทางปกครอง หรือเป็นการก่อกำเนิดสัมพันธภาพทางปกครอง หรือเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้เนื้อหาของสัญญามีลักษณะใดลักษณะหนึ่งตามที่มีการตกลงกัน ให้ถือว่าเป็นเรื่องทางปกครอง สัญญา ดังกล่าวย่อมเป็นสัญญาทางปกครอง<sup>86</sup> แต่เนื้อหาของสัญญาเป็นการก่อกำเนิดสัมพันธภาพขึ้นระหว่างบุคคลเป็นไปตามรายละเอียดของเนื้อหาของสัญญาในทางกฎหมายแพ่ง ก็จะเป็นสัญญาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าสัญญาทางปกครองและสัญญาทางแพ่ง จะเป็นสัญญาที่ขึ้นอยู่กับระบบกฎหมายภายในของประเทศ ที่มีการแบ่งแยกออกเป็นกฎหมายเอกชน และกฎหมายมหาชน ซึ่งกฎหมายปกครองถือเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายมหาชนก็ตาม แต่การแบ่งแยกสัญญาทางปกครองออกจากสัญญาทางแพ่งจะต้องมีความชัดเจน นอกจากพิจารณาจากตัวบุคคลที่เป็นคู่สัญญา และวัตถุประสงค์ของสัญญาแล้วยังต้องคำนึงถึงเรื่องเขตอำนาจศาลอีกด้วย เพราะหากเป็นเรื่องของสัญญาทางแพ่งย่อมอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม แต่ถ้าเป็นสัญญาทางปกครองแล้วย่อมอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง

นอกจากนี้จากการศึกษาทฤษฎีทางกฎหมายเอกชนและมหาชนที่เกี่ยวข้อง บทบัญญัติเช่าที่ราชพัสดุระหว่างกรมธนารักษ์กับเอกชนมีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครองหรือไม่นั้น นอกจากเราจะพิจารณาจากตัวเนื้อหาของสัญญาแล้ว ว่าเป็นสัญญาตามกฎหมายแพ่งหรือสัญญาทางปกครอง เรายังต้องพิจารณาจากสถานะของคู่กรณี เพื่อให้ทราบถึงลักษณะทางกฎหมายของคดีหรือสถานะของคู่กรณีเพื่อให้แยกเขตอำนาจศาล ว่าคดีนั้นเป็นคดีมีเขตอำนาจศาลยุติธรรมหรือศาลปกครอง จากนั้นจึงมาพิจารณาถึงตัวเนื้อหา รายละเอียดของสัญญาว่าเป็นสัญญาแพ่ง หรือสัญญาทางปกครอง ซึ่งในส่วนนี้ผู้วิจัยจะกล่าวถึงลักษณะทางกฎหมายของคดี เพื่อแบ่งแยกสถานะของคู่สัญญาโดยพิจารณาจาก

1. การแบ่งแยกกฎหมายเอกชนกับกฎหมายมหาชนนั้น<sup>87</sup> เพื่อแบ่งแยกสถานะของคู่สัญญา มีทฤษฎีที่นำมาใช้พิจารณาอยู่สามประการคือ ทฤษฎีตัวการแห่งกฎหมาย หรือคู่กรณีแห่งนิติสัมพันธ์ทำให้กรณีจะเป็นเรื่องของกฎหมายมหาชนได้นั้น ฝ่ายหนึ่งต้องเป็นรัฐหรือนิติบุคคล

<sup>86</sup> วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองและการกระทำทางปกครอง, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน . 2549), น. 245 - 246.

<sup>87</sup> หยุด แสงอุทัย, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 11 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ประกายพรึก, 2535), น. 20.

ตามกฎหมายมหาชนเสมอ ไม่ว่าเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างกันเองหรือกับเอกชนก็ตาม ทฤษฎีที่สองคือความมีอำนาจเหนือ หรือความไม่เท่าเทียมกันในสถานะหรือนิติสัมพันธ์ที่เกิดขึ้น กล่าวคือคู่กรณีฝ่ายหนึ่งในฐานะผู้ใช้อำนาจรัฐมีเอกสิทธิ์ บังคับการได้ฝ่ายเดียวโดยไม่ต้องอาศัยความยินยอม ประการสุดท้ายคือทฤษฎีประโยชน์สาธารณะ หรือประโยชน์มหาชน ทั้งสามทฤษฎีนี้ต้องนำมาพิจารณาและคำนึงถึงเพื่อใช้แบ่งแยกกฎหมายเสมอ

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นว่า ผลจากการแบ่งแยกกฎหมายเอกชนกับกฎหมายมหาชน ทำให้เกิดการแบ่งแยกคดีแพ่งกับคดีปกครอง กล่าวคือ คดีแพ่งนั้น เป็นคดีเกี่ยวกับข้อพิพาททางกฎหมายเอกชนซึ่งรัฐได้ออกกฎหมาย ภายในบัญญัติถึงการรับรองคุ้มครองตลอดไปถึงการบังคับสิทธิของเอกชน ส่วนคดีปกครองนั้น เป็นเรื่องกฎหมายมหาชนเกี่ยวกับการใช้อำนาจรัฐของนิติบุคคลมหาชนหรือฝ่ายปกครองกระทำหรือไม่กระทำต่าง ๆ ตามที่มีกฎหมายกำหนดไว้ เพื่อจัดทำบริการสาธารณะอันเป็นประโยชน์สาธารณะ

ในต่างประเทศนั้น โดยเฉพาะประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย Civil Law มีการแบ่งแยกกฎหมายเอกชนกับกฎหมายมหาชนออกจากกัน และแยกประเภทคดีปกครองออกจากคดีแพ่ง เช่น ในประเทศสหพันธรัฐเยอรมนี เป็นประเทศที่ตั้งอยู่บนแนวคิดเรื่องสิทธิในทางมหาชน ซึ่งหมายถึงข้อพิพาทที่เป็นไปตามทฤษฎีตัวการแห่งกฎหมาย กล่าวคือ จะเป็นข้อพิพาททางมหาชนได้อย่างไรนั้นจะต้องมีฝ่ายปกครองซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจมหาชนเข้ามาเกี่ยวข้องอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งเสมอ และศาลปกครองจะเป็นองค์กรหลักที่ทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง ในการกระทำทางปกครอง ไม่ว่าในรูปของนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียวที่เป็น กฎ คำสั่งทางปกครอง หรือ นิติกรรมทางปกครองหลายฝ่าย เช่น สัญญาทางปกครอง เยอรมนีกำหนดประเภทคดีปกครองไว้ 5 ประเภท<sup>88</sup> คือ คดีที่ฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือออกโดยไม่มีอำนาจ เกินขอบอำนาจ คดีที่ฟ้องขอให้ออกคำสั่งทางปกครองเนื่องจากถูกเจ้าหน้าที่ปฏิเสธที่จะออกคำสั่ง หรือละเลยเพิกเฉยไม่ออกคำสั่งทางปกครอง คดีที่ฟ้องขอให้ฝ่ายปกครองกระทำหรือไม่กระทำ ที่ไม่ใช่เป็นการออกกฎ หรือคำสั่งทางปกครอง แต่เป็นคำฟ้องที่เกี่ยวกับการปฏิบัติการทางปกครอง คดีฟ้องขอให้พิสูจน์สิทธิและคดีที่ยื่นคำร้องขอให้ศาลตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายลำดับรอง นอกจากนี้เยอรมนียังกำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่มีปัญหาเกี่ยวกับ “ทรัพย์สินมหาชน”<sup>89</sup> ซึ่งเป็นทรัพย์สินของรัฐ ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นเครื่องมือของฝ่ายปกครองในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ หรือการกระทำทางปกครอง

<sup>88</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครองเยอรมัน, (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547), น. 42-43.

<sup>89</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 88, น. 58.



อีกประเทศหนึ่ง ที่มีการแยกกฎหมายเอกชนออกจากกฎหมายมหาชน กำหนดให้คดีปกครองแยกจากคดีแพ่งอย่างชัดเจน คือประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส เป็นประเทศที่เน้นและให้ความสำคัญกับการจัดทำบริการสาธารณะ ในสาธารณรัฐฝรั่งเศสแบ่งคดีปกครองออกเป็น 4 ประเภท คือคดีที่ฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง คดีปกครองที่ศาลมีอำนาจเต็ม คดีที่ขอให้ศาลปกครองตีความปัญหากฎหมายก่อน และคดีอาญาที่เป็นการกระทำผิดอาญาต่อที่หรือทางสาธารณะ นอกจากนี้ยังกำหนดให้คดีเกี่ยวกับสาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจศาลปกครองด้วย ทรัพย์สินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือมีไว้เพื่อประโยชน์สาธารณะ (domaine public) เป็นทรัพย์สินที่มีความสำคัญและแตกต่างจากทรัพย์สินแผ่นดินธรรมดา<sup>90</sup>

ประเทศไทย มีการแบ่งแยกกฎหมายเอกชนกับกฎหมายมหาชน ข้อพิพาททางกฎหมายมหาชน เช่น ข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ อยู่ในอำนาจศาลรัฐธรรมนูญ ข้อพิพาททางปกครองอยู่ในอำนาจศาลปกครอง แยกต่างหากจากศาลยุติธรรมที่พิจารณาเฉพาะข้อพิพาทตามกฎหมายเอกชน โดยเฉพาะคดีปกครองนั้น กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 ได้แก่ คดีที่ฟ้องโดยมีคำขอให้ศาลปกครองเพิกถอนกฎหรือคำสั่งทางปกครอง หรือสั่งห้ามการกระทำทั้งหมด หรือแต่บางส่วน โดยมีมูลเหตุแห่งคดีว่ามีการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่มีอำนาจ หรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่ในการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือการกระทำอื่นใด หรือไม่ถูกต้องตามขั้นตอนรูปแบบ วิธีการอันเป็นสาระสำคัญ ไม่สุจริต มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม สร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนมากเกินไปเกินสมควร คดีที่ฟ้องโดยมีคำขอให้ศาลปกครองพิพากษาสั่งให้หัวหน้าหน่วยงาน หรือเจ้าหน้าที่รัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติหน้าที่ภายในเวลาที่ศาลกำหนด โดยมีเหตุแห่งการฟ้องคดีว่ามีการละเลยต่อหน้าที่ที่มีกฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่รัฐ คดีที่ฟ้องโดยมีคำขอให้ศาลปกครองพิพากษาให้ใช้เงิน หรือให้ส่งมอบทรัพย์สิน กระทบการ หรืองดเว้นการทำการเพื่อเยียวยาผู้ใช้ความเสียหายอันมีที่มาจากมูลเหตุละเมิดทางปกครอง ซึ่งเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ก่อให้เกิดความเสียหายจากการออกกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น ตลอดจนการละเลยล่าช้าเกินสมควร หรือคดีที่ฟ้องขอให้ศาลปกครองพิพากษาให้ใช้เงิน ส่งมอบทรัพย์สิน ให้ทำการหรืองดเว้นการทำการอันเกิดจากการผิดสัญญาทางปกครองต่างๆ และคดีพิพาททางปกครองอื่นๆ ที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจศาลปกครอง และศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจพิจารณาคดีปกครอง

จากการศึกษาแนวคิดในการแบ่งแยกกฎหมายเอกชนกับกฎหมายมหาชน เพื่อนำมาสู่การแบ่งแยกคดีแพ่งกับคดีปกครองของประเทศไทย แตกต่างกับกฎหมายต่างประเทศ คือสหรัฐ

<sup>90</sup> ชนาคนันต์ ธีระชัยมหิทธิ, *อ้าวแล้ว เจริญรอกที่ 51*, น. 113.

เยอรมนีกับสหรัฐอเมริกาซึ่งกันและกันทำให้พบว่า การกำหนดประเภทคดีปกครองนั้นเป็นไปในลักษณะเช่นเดียวกันคือ คดีนั้นจะต้องเป็นเรื่องที่มีคู่กรณีอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งเป็นนิติบุคคลมหาชน หรือฝ่ายปกครอง ซึ่งอยู่ในสถานะเป็นผู้มีอำนาจ หรือเอกสิทธิ์เหนือคู่กรณีแห่งนิติสัมพันธ์นั้น เพื่อการจัดทำบริการสาธารณะอันเป็นประโยชน์สาธารณะ ทำให้การแบ่งประเภทคดีปกครองมีความใกล้ชิดกันอย่างไรก็ตามพบว่าหากเป็นคดีเกี่ยวกับทรัพย์สิน หรือที่ดินของรัฐนั้นในประเทศไทยไม่ได้มีการกำหนดให้ชัดเจนว่าให้เป็นผู้ที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองอย่างเช่นแนวทางของต่างประเทศ ทำให้ยังมีปัญหาทางกฎหมาย ว่าคดีประเภทนี้เป็นคดีแพ่งหรือคดีปกครอง และอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลใด ซึ่งถือเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ เพราะส่งผลกระทบต่อการนำเอาหลักกฎหมาย นิติวิธีทางกฎหมาย รวมถึงระบบศาลมาใช้บังคับกับคดีโดยเฉพาะ ในคดีที่ราชพัสดุในประเทศไทยพบว่าบางคดีเป็นที่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมโดยถือเป็นคดีแพ่ง แต่บางคดีเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง

ดังนั้นเมื่อได้นำเอาแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับกฎหมายเอกชนกับกฎหมายมหาชนมาศึกษาและวิเคราะห์ ทำให้พบว่าหากนำเรื่องสถานะของคู่สัญญา ที่คดีนั้นจะต้องเป็นเรื่องที่มีคู่กรณีอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งเป็นนิติบุคคลมหาชน หรือฝ่ายปกครอง ซึ่งอยู่ในสถานะเป็นผู้มีอำนาจ หรือเอกสิทธิ์เหนือคู่กรณีแห่งนิติสัมพันธ์นั้น เพื่อการจัดทำบริการสาธารณะอันเป็นประโยชน์สาธารณะ คดีนั้นก็จะมีสถานะทางกฎหมายเป็นคดีปกครอง เพราะในการดำเนินการตามกฎหมายของฝ่ายปกครองเกี่ยวกับที่ราชพัสดุต้องเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับฝ่ายปกครองเสมอ และผลจากการใช้อำนาจตามกฎหมายในการดำเนินการของฝ่ายปกครองเช่นนี้ เป็นการกระทำทางปกครองฝ่ายเดียว แต่ถ้าเป็นการตกลงเข้าทำสัญญาที่เอกชนเป็นคู่สัญญากับรัฐ เช่นสัญญาเช่าที่ราชพัสดุ เพื่อประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ของเอกชนเองไม่ใช่เพื่อประโยชน์สาธารณะ เช่นนี้สถานะของคู่สัญญาที่ต่างกันดูเหมือนสัญญานั้นจะเป็นสัญญาทางปกครอง แต่ตัวเนื้อหาของสัญญาไม่ใช่เพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่เป็นเพื่อประโยชน์ของเอกชน และเป็นสัญญาต่างตอบแทน ในลักษณะของสัญญาเช่าทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งสัญญามีลักษณะเป็นการกระทำทางปกครองสองฝ่ายด้วยกันกับเอกชน จึงต้องพิจารณาในตัวเนื้อหาและรายละเอียดของสัญญาควบคู่กับสถานะของคู่สัญญาเพื่อแยกรายละเอียดของสัญญาว่าสัญญานั้นเป็นสัญญาแพ่ง หรือสัญญาทางปกครองที่จัดให้มีการบริการสาธารณะ หรือ เพื่อประโยชน์สาธารณะชนโดยรวม เช่นการออกกฏ หรือคำสั่งทางปกครองเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ ซึ่งเป็นการกระทำทางปกครองฝ่ายเดียวไม่ใช่สัญญาทางปกครอง หรือนิติกรรมทางปกครองสองฝ่ายของสัญญาทางปกครองบางประเภท

ซึ่งผู้วิจัยมีความคิดเห็นว่า เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่คู่สัญญาทั้งสองฝ่าย การนำรายละเอียดและวัตถุประสงค์ของสัญญามาวิเคราะห์สัญญาเช่าที่ราชพัสดุ ระหว่างเอกชนกับรัฐนั้น

สัญญาเช่าที่ราชพัสดุจะมีความแตกต่างจากข้อพิพาทที่เกี่ยวกับทรัพย์สินที่ดินของรัฐเยอรมันและฝรั่งเศส ที่สถานะทางกฎหมายและมาตรการในการคุ้มครองของรัฐแตกต่างกันไปจากทรัพย์สินของเอกชนทั่วไป เช่นเดียวกับเรื่องทรัพย์สินมหาชนและทรัพย์สินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินของเยอรมันและฝรั่งเศสทำให้คดีนั้นเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองก็ตาม แต่ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาเช่าที่ราชพัสดุของประเทศไทยนั้น เป็นไปได้ทั้งคดีปกครองและคดีแพ่งในบางกรณี แม้จะมีสถานะของคู่สัญญาที่มีลักษณะทางกฎหมายที่เป็นคดีปกครองก็ตาม

จากการศึกษาและพิจารณาเปรียบเทียบกับแนวความคิดทฤษฎีกฎหมาย หลักความยุติธรรม หลักความเสมอภาค หลักการรวมถึงกฎหมายของต่างประเทศ เฉพาะกรณีของประเทศสาธารณรัฐเยอรมนีกับสาธารณรัฐฝรั่งเศส ทำให้พบว่าสามารถนำมาใช้เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาการระงับข้อพิพาทในคดีที่ราชพัสดุของประเทศไทยได้ กล่าวคือปัญหาสถานะทางกฎหมายของคดีที่ราชพัสดุนั้นจากการศึกษาทำให้พบว่า ทั้งประเทศสหรัฐอเมริกาและสาธารณรัฐฝรั่งเศสมีการแบ่งแยกกฎหมายมหาชนออกจากกฎหมายเอกชน รวมถึงการแบ่งแยกประเภทคดีปกครองกับคดีแพ่งเช่นเดียวกับแนวทางของประเทศไทย แต่เยอรมันนี้มีหลักการที่ใช้แบ่งแยกคดีดังกล่าวเพิ่มเติมโดยคำนึงถึงการคุ้มครองที่ดินของรัฐเนื่องจากเป็นทรัพย์สินมหาชน คดีดังกล่าวจึงต้องเป็นคดีปกครองอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองไม่ใช่คดีแพ่งที่อยู่ในอำนาจศาลยุติธรรม เพียงแต่คุ้มครองสิทธิในที่ดินของเอกชนทั่วไปเท่านั้น เช่นเดียวกันฝรั่งเศสให้ความสำคัญกับการคุ้มครองที่ดินของรัฐโดยเฉพาะที่เป็นที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ จนกำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่ดินเช่นนี้ได้ ดังนี้หากนำเอาหลักการคุ้มครองที่ดินหรือทรัพย์สินของรัฐของทั้ง 2 ประเทศดังกล่าวมาใช้พิจารณาควบคู่เพิ่มเติมจากทฤษฎีที่ประเทศไทยใช้ในการแบ่งแยกประเภทกฎหมาย และประเภทคดีแล้ว น่าจะทำให้เกิดความชัดเจนในเรื่องการแบ่งแยกเขตอำนาจศาล ในประเภทคดีที่ราชพัสดุได้

การดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองนั้น ฝ่ายปกครองอาจเลือกดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการจัดทำบริการสาธารณะในรูปแบบของสัญญาได้ โดยไม่จำเป็นต้องใช้อำนาจบังคับการฝ่ายเดียวเสมอไป กล่าวคือ โดยใช้รูปแบบสัญญาทางปกครอง

ศาสตราจารย์ดร. หยุต แสงอุทัย ได้ให้คำอธิบายไว้ว่ากฎหมายมหาชนได้แก่กฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐกับราษฎร ในฐานะที่เป็นฝ่ายปกครอง ราษฎร กล่าวคือในฐานะที่รัฐมีฐานะเหนือราษฎร กฎหมายเอกชนได้แก่กฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชนด้วยกันในฐานะที่เท่าเทียมกัน<sup>91</sup>

<sup>91</sup> ชาญชัย แสงศักดิ์, “ความเป็นมาและปราชญ์กฎหมายมหาชน,” วารสารกฎหมายปกครอง, เล่ม 4, ตอน 3, น. 86-487 (2528).

ตัวอย่างคดีของศาลปกครอง ที่เกี่ยวกับสัญญาทางแพ่ง จึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม คำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ 4/2561<sup>92</sup> ดังนี้

โจทก์เป็นเอกชนยื่นฟ้องกระทรวงการคลังเป็นจำเลยที่ 1 กรมธนารักษ์เป็นจำเลยที่ 2 ซึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองและจำเลยที่ 3 และที่ 4 ซึ่งเป็นเอกชนขอให้ศาลพิพากษาว่าสัญญาเช่าที่ดินและพัสดุเพื่อที่อยู่อาศัย 2 ฉบับตกเป็นโมฆะให้จำเลยที่ 3 และที่ 4 ดำเนินการจดทะเบียนเพิกถอนสัญญาเช่าทั้ง 2 ฉบับดังกล่าว หากไม่ดำเนินการให้ถือเอาคำพิพากษาของศาลแทนการแสดงเจตนา ห้ามจำเลยที่ 3 และที่ 4 เกี่ยวข้องหรือยุ่งเกี่ยวกับที่ดินแปลงพิพาท สัญญาเช่าที่ราชพัสดุเพื่อที่อยู่อาศัยทั้ง 2 ฉบับนี้ แม้มีจำเลยที่ 1 ซึ่งเป็นคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งที่มีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง แต่ไม่มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสินค้าสาธารณะโลก หรือแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ มีสาระสำคัญเป็นเพียงการให้เช่าที่ดินและอาคารสิ่งปลูกสร้างเพื่อประกอบธุรกิจ ซึ่งมีเนื้อหาเช่นเดียวกับสัญญาทางแพ่งระหว่างเอกชนด้วยกัน และจำเลยที่ 1 ประสงค์เพียงค่าเช่า ซึ่งก็เป็นลักษณะของการประกอบกิจการเชิงพาณิชย์เช่นเอกชนเท่านั้น ไม่ใช่สัญญาที่จำเลยที่ 1 มอบให้จำเลยที่ 3 และที่ 4 เข้าดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรงหรือเข้าร่วมดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ ที่จะถือว่าเป็นสัญญาทางปกครอง อันจะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง คดีนี้จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางแพ่งที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม

จากการศึกษาข้างต้นพบว่า เมื่อผู้ประกอบการทำสัญญาเช่าพื้นที่จากกรมธนารักษ์แล้วเกิดกรณีพิพาทขึ้น ระหว่างกรมธนารักษ์ซึ่งเป็นฝ่ายรัฐกับผู้เช่าซึ่งเป็นฝ่ายเอกชนที่มีฐานะไม่เท่าเทียมกัน จึงต้องทำให้พิจารณาว่าเมื่อเกิดกรณีพิพาทเกิดขึ้น คู่กรณีมีฐานะไม่เท่าเทียมกัน การจะพิจารณาคดีพิพาทสัญญาเช่า ซึ่งเป็นสัญญาทางแพ่งนั้นต้องพิจารณาพิพากษาคดีพิพาท ในเขตศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีนั้นควรอยู่ในเขตอำนาจของศาลใด และการแก้ไขปัญหาโดยวิธีการระงับข้อพิพาท หรือวิธีการอื่นใดจึงจะเหมาะสม และรวดเร็วต่อการลดขั้นตอน ลดภาระค่าใช้จ่าย และปริมาณคดีของศาล เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อคู่กรณีทั้งสองฝ่าย ทั้งฝ่ายผู้เช่าที่เป็นภาคเอกชน และฝ่ายผู้ให้เช่าที่เป็นภาครัฐ เพื่อประโยชน์ของมหาชนโดยรวม ดังนี้

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า เมื่อผู้ประกอบการทำสัญญาเช่าพื้นที่จากกรมธนารักษ์แล้วเกิดกรณีพิพาทขึ้น ระหว่างกรมธนารักษ์ซึ่งเป็นฝ่ายรัฐกับผู้เช่าซึ่งเป็นฝ่ายเอกชน ที่มีฐานะไม่เท่าเทียมกัน ส่งผลให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับวิธีการระงับข้อพิพาทของสัญญาเช่าที่ราชพัสดุ ว่าเมื่อมีกรณีพิพาทเกิดขึ้นสัญญาเช่าที่ราชพัสดุนั้น สถานะของคู่สัญญาที่มีลักษณะทาง

<sup>92</sup> สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล, “กรณีที่ 259,” สืบค้นเมื่อวันที่ 18 มิถุนายน 2565, จาก <https://oscj.coj.go.th/content/category/index/id/119>.

กฎหมายที่เป็นคดีปกครอง แต่ข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญาเช่าที่ราชพัสดุของประเทศไทยนั้นเนื้อหา และรายละเอียดของสัญญา เป็นไปได้ทั้งคดีปกครองและคดีแพ่งในบางกรณี แม้จะมีสถานะของ คู่สัญญาที่มีลักษณะทางกฎหมายที่เป็นคดีปกครองก็ตาม เกิดความไม่ชัดเจนในการแยกแยะเขต อำนาจศาล และการระงับข้อพิพาทของสัญญาเช่าที่ราชพัสดุ ควรจะเป็นไปด้วยวิธีการใดเพื่อให้เกิด ความถูกต้อง สะดวก รวดเร็ว และยุติธรรม เป็นประโยชน์แก่คู่กรณีทั้งสองฝ่าย

ดังนั้น หากการระงับข้อพิพาทของสัญญาเช่าที่ราชพัสดุ ไม่อาจจะกำหนดความชัดเจน และ

การแยกแยะเขตอำนาจศาลได้ อาจทำให้เกิดความผิดพลาดในการพิจารณาคดี ส่งผลให้ เกิดความไม่

เป็นธรรมแก่คู่กรณีทั้งสองฝ่าย เกิดความไม่มั่นใจแก่ภาคเอกชนในการเข้าทำสัญญา ลด แรงจูงใจใน

การประกอบธุรกิจในเชิงพาณิชย์ในภาคเอกชน ส่งผลไปถึงปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม รวมถึงความ

ขัดแย้งในด้านนโยบายสาธารณะ การเรียกร้อง หรือการรักษาสิทธิต่าง ๆ ของบุคคลตามกฎหมายได้

#### 4.3.2 แนวทางการแก้ไขปัญหา

ผู้เขียนเห็นควรรื้อให้มีการแก้ไขปัญหาค่าเช่าสัญญาเช่าที่ราชพัสดุระหว่างภาคเอกชน กับรัฐ ให้มีความชัดเจนในการแยกประเภทสัญญา ว่าเป็นสัญญาแพ่งหรือสัญญาทางปกครอง โดย พิเคราะห์ประเภทของสัญญาตามวัตถุประสงค์ของคู่สัญญา และรายละเอียดในเนื้อหาของสัญญาว่า เป็นสัญญาในทางกฎหมายแพ่งหรือสัญญาทางปกครอง แม้ลักษณะและสถานะของคู่สัญญาจะ เป็นไปตามสัญญาทางปกครองก็ตาม และเพื่อความสะดวกรวดเร็ว ผู้เขียนเห็นควรมีการนำวิธีการ จัดการความขัดแย้งโดยคนกลาง ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้กับประเภทคดีดังกล่าว อาจทำให้คู่ความ ได้รับความพึงพอใจ และเล็งเห็นถึงประโยชน์ในการระงับข้อพิพาทโดยคนกลางไกล่เกลี่ยนั้น มากกว่าที่จะนำคดีขึ้นสู่ศาล และยังช่วยลดปริมาณคดีในศาลอีกด้วย

ในต่างประเทศที่ใช้ระบบศาลคู่ยอมรับในความเป็นเอกเทศของกฎหมายปกครอง<sup>93</sup> และมุ่ง

<sup>93</sup> ศรีเพ็ญ จันทน์นิม, “แนวทางใหม่ของการจัดการความขัดแย้งในการระงับข้อพิพาทสัญญาทาง ปกครองศึกษาเฉพาะกรณี : การกำหนดให้นำวิธีการระงับข้อพิพาททางเลือกโดยคนกลางไกล่เกลี่ยมาใช้ในสัญญา ทางปกครอง,” วารสารการเมืองการบริหารและกฎหมาย, ปีที่ 11, ฉบับที่ 1, น. 294-297.

ประสงค์ที่จะพัฒนาหลักกฎหมายให้พิเศษจากกฎหมายเอกชน เช่น สาธารณรัฐฝรั่งเศส และสาธารณรัฐเยอรมนี ได้มีการพัฒนาหลักกฎหมายเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองขึ้นเป็นเอกเทศอย่างเป็นระบบ โดยเริ่มจากแนวคิดพื้นฐานที่ว่า ในบรรดาสัญญาที่กระทำโดยฝ่ายปกครองนั้นบางกรณีอาจมีลักษณะปกติธรรมดาที่พบได้ทั่วไปในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกัน บางกรณีอาจมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างไปจากข้อสัญญาทางกฎหมายเอกชน ระบบกฎหมายปกครองของประเทศเหล่านี้จึงมีหลักเกณฑ์ในการแยกสัญญาทางปกครอง กับสัญญาเอกชนออกจากกันอย่างชัดเจน

ระบบกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศส เป็นประเทศที่มี “ สภาแห่งรัฐ ” (Conseil d’Etat) ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองแยกต่างหากจากศาลยุติธรรม โดยสภาแห่งรัฐทำหน้าที่ให้คำปรึกษากฎหมายแก่รัฐบาลด้วย สัญญาของฝ่ายปกครองในประเทศฝรั่งเศสมี 2 ประเภท คือ สัญญาทางแพ่งและสัญญาทางปกครอง โดยสัญญาที่มีลักษณะเป็นสัญญาทางแพ่งจะอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม และใช้หลักกฎหมายแพ่งเป็นหลักในการพิจารณา ส่วนสัญญาทางปกครองในระบบกฎหมายหมายถึง การดำเนินกิจการของฝ่ายปกครองโดยจะทำเป็นนิติกรรมทางปกครองฝ่ายเดียว หรือ ใช้วิธีการทำสัญญาที่เรียกว่า “ สัญญาของฝ่ายปกครอง (contrats de l’administration)” โดยฝ่ายปกครองอาจพิจารณาเลือกได้ว่า ตนประสงค์จะทำสัญญาภายใต้ระบบกฎหมายเอกชน เช่นเดียวกับคู่พิพาทเอกชนทำสัญญากันเอง เรียกว่า “สัญญาของฝ่ายปกครองที่เป็นไปตามกฎหมายเอกชน ซึ่งจะต้องนำประมวลกฎหมายแพ่งมาใช้บังคับ และให้ศาลยุติธรรมเป็นผู้พิจารณา หรือฝ่ายปกครองประสงค์จะทำสัญญาภายใต้ระบบกฎหมายพิเศษ เรียกว่า “สัญญาทางปกครอง (Contrats Administratifs)” ซึ่งจะต้องนำระบบกฎหมายปกครองมาใช้บังคับ และให้ศาลปกครองเป็นผู้พิจารณา ดังนั้น “ สัญญาทางปกครอง” จึงเป็นเพียงสัญญาประเภทหนึ่งของ”สัญญาของฝ่ายปกครอง (Contrats de l’Administration)” เท่านั้น ซึ่งประเทศที่มีฝรั่งเศสเป็นต้นแบบ เช่น เบลเยียม เนเธอร์แลนด์ ตุรกี อียิปต์ เป็นต้น

ระบบกฎหมายของสาธารณรัฐเยอรมนีเป็นกฎหมายระบบ Civil Law <sup>94</sup>โดยมีการแยกกฎหมายเอกชนและมหาชนออกจากกัน การพิจารณาว่าสัญญาใดจัดอยู่ในกฎหมายมหาชนที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้ทำขึ้น (สัญญาทางปกครอง) หรือสัญญาใดเป็นสัญญาที่เอกชนจัดทำขึ้น (สัญญาทางแพ่งที่มีฝ่ายปกครองเป็นคู่สัญญา) การเข้าทำสัญญาทางปกครองของเยอรมันนั้น ต้องอยู่ภายใต้หลักกฎหมายปกครองและ “หลักการกระทำทางปกครองอันชอบด้วยกฎหมาย” เนื่องจากกระทำการทางปกครองของรัฐทำขึ้นเพื่อดำเนินกิจการทางปกครองให้บรรลุผล โดยไม่ต้องใช้คำสั่งและการกระทำนั้นต้องเพื่อประโยชน์ของสาธารณะ ซึ่งการทำสัญญาทางปกครองนั้นจะต้องมีกฎหมาย

<sup>94</sup> วรเจตน์ ภากีรัตน์, ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองในระบบกฎหมายสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี, (กรุงเทพมหานคร, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552), น. 262-276.

บัญญัติให้ทำได้อย่างชัดเจนจึงจะกระทำได้ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการประกันสิทธิเสรีภาพของเอกชนไม่ให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจไปกระทบกระเทือนสิทธิของเอกชนมากเกินไป ส่วนการเข้าทำสัญญาทางแพ่งเป็นไปตามหลัก “เสรีภาพในการทำสัญญา” โดยคู่สัญญามีความเท่าเทียมกัน จึงไม่พบการพิจารณาสัญญาทางปกครองในสัญญาทางแพ่ง โดยเฉพาะการใช้สิทธิฟ้องคดี ซึ่งในสาธารณรัฐเยอรมนี ได้มีการแบ่งแยกข้อพิพาทที่เกิดจากสัญญาทางปกครองอย่างชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการตีความสัญญา การแก้ไขปรับปรุง และการเลิกสัญญาหรือข้อพิพาทเกี่ยวกับการฟ้องร้อง ร้องเรียกค่าเสียหายอันเกิดจากการผิดสัญญาทางปกครอง จะต้องฟ้องร้องที่ศาลปกครอง ส่วนข้อพิพาทที่เกิดจากสัญญาทางแพ่งจะต้องฟ้องที่ศาลยุติธรรมหรือศาลธรรมดา ซึ่งกลุ่มประเทศที่ใช้หลักเกณฑ์การพิจารณาคดีปกครองอย่างเป็นเอกเทศเช่นเดียวกับสาธารณรัฐเยอรมนี ได้แก่ ประเทศออสเตรเลีย สวิตเซอร์แลนด์”

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบโครงสร้างของต่างประเทศและประเทศไทยพบว่า จากการพิจารณาคดีปกครองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสและสาธารณรัฐเยอรมนี ถือว่าเป็นแม่แบบที่มีอิทธิพลต่อแนวความคิดของประเทศไทยมากที่สุด เนื่องจากมีองค์กรในการทำหน้าที่วินิจฉัยคดีปกครอง และคำวินิจฉัยคดีขององค์กรนั้นถือว่าเป็นที่สุด และมีการแยกศาลปกครองออกเป็นเอกเทศจากศาลยุติธรรม โดยองค์กรที่วินิจฉัยคดีปกครองในสาธารณรัฐฝรั่งเศส คือ “สภาแห่งรัฐ” และองค์กรที่วินิจฉัยคดีปกครองของสาธารณรัฐเยอรมนี คือ “ศาลปกครอง” ซึ่งทั้งสองระบบมีความคล้ายคลึงกัน เพราะต่างมีผู้พิพากษาที่เชี่ยวชาญพิเศษด้านกฎหมายมหาชน และมีหลักกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองอย่างชัดเจน ส่วนสัญญาทางปกครองในระบบกฎหมายของไทยนั้นไม่มีหลักกฎหมายเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองที่ชัดเจน คงมีเพียงคำนิยามของ “สัญญาทางปกครอง” ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ว่า “สัญญาทางปกครอง หมายถึง สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง หรือเป็นบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ” จะเห็นได้ว่าสัญญาของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายไทยไม่มีหลักกฎหมายเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ ข้อกำหนดว่าลักษณะใดเป็นสัญญาทางปกครองที่ชัดเจน จึงทำให้มีการตีความเพื่อเบี่ยงเบนกฎหมาย

ประเทศไทย มีการกำหนดนิยามความหมายของสัญญาทางปกครองไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 3 ดังกล่าว มีลักษณะเป็นเพียงการกำหนดประเภทของสัญญาทางปกครองเพียงบางกรณีเท่านั้น เพราะในความเป็นจริงแล้วยังมีสัญญาอื่น ๆ ที่มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง แต่ไม่ได้ถูกกำหนดไว้ในกฎหมายกรณีจะพิจารณาว่าสัญญานั้นเป็นสัญญาทางปกครองหรือไม่ สัญญานั้นต้องมีข้อกำหนด หรือข้อ

สัญญาเกี่ยวกับการบริการสาธารณะ และมีลักษณะเป็นการให้เอกสิทธิ์แก่คู่สัญญาฝ่ายรัฐ แต่สัญญาเช่าที่ราชพัสดุซึ่งมีคู่กรณีฝ่ายหนึ่งเป็นกรมธนารักษ์ กับไม่ปรากฏผลคำวินิจฉัยว่าเป็นสัญญาทางปกครอง ส่งผลให้การฟ้องคดีเกี่ยวกับที่ราชพัสดุเกิดเป็นปัญหาในทางปฏิบัติ กล่าวคือ หากเป็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในขั้นตอนก่อนทำสัญญาเช่าที่ราชพัสดุ เช่น ขั้นตอนในการจัดคัดเลือกผู้เช่าฯ ถือเป็นข้อพิพาทอันเกี่ยวกับการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกี่ยวกับการให้สิทธิแก่เอกชนในการเช่าที่ราชพัสดุ จึงเป็นคำสั่งทางปกครอง ทำให้คดีอยู่ในอำนาจศาลปกครอง ส่วนขั้นตอนภายหลังเอกชนเช่าทำสัญญาเช่าที่ราชพัสดุแล้ว หากมีข้อพิพาทเกิดขึ้นกลับให้เป็นคดีแพ่งที่อยู่ในอำนาจศาลยุติธรรม เนื่องจากเห็นว่าแม้จะเป็นสัญญาที่คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นรัฐ แต่การที่เอกชนทำสัญญาเช่าที่ราชพัสดุนั้น ไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำบริการสาธารณะ จึงเป็นข้อพิพาททางแพ่งไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง การฟ้องคดีเกี่ยวกับสัญญาเช่าที่ราชพัสดุ จะมีทั้งคดีที่อยู่ในอำนาจศาลยุติธรรม และบางคดีให้อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

ตัวอย่างเช่นคดีศาลปกครองสูงสุดที่ 649/2554<sup>95</sup> ดังนี้

กรณีฟ้องว่า อธิบดีกรมธนารักษ์ ผู้ว่าราชการจังหวัดหนองคายและธนารักษ์พื้นที่หนองคายละเลยต่อหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร ในการพิจารณาคำขออนุญาตเช่าที่ดินราชพัสดุของผู้ฟ้องคดีทั้งสาม เป็นเหตุให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ธนารักษ์พื้นที่หนองคายพิจารณาอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามเช่าที่ดินราชพัสดุดังกล่าว เป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควรตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ

ดังนั้น การจะพิจารณาว่าผู้ประกอบกิจการทำสัญญาเช่าพื้นที่จากกรมธนารักษ์แล้วเกิดกรณีพิพาทขึ้นระหว่างกรมธนารักษ์ซึ่งเป็นฝ่ายรัฐกับผู้เช่าซึ่งเป็นฝ่ายเอกชน ที่มีฐานะไม่เท่าเทียมกัน จึงต้องทำให้พิจารณาว่าเมื่อเกิดกรณีพิพาทเกิดขึ้น คู่กรณีมีฐานะไม่เท่าเทียมกัน การจะพิจารณากรณีพิพาทสัญญาเช่า ซึ่งเป็นสัญญาทางแพ่งนั้นต้องพิจารณาพิพากษาคดีพิพาท ในเขตศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีนั้นควรอยู่ในอำนาจของศาลใดนั้น “พิจารณาจากเขตอำนาจของศาลปกครอง” คดีที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ในการพิจารณาว่าคดีใดอยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองนั้นต้องพิจารณาจากหลักเกณฑ์ 2 ประการควบคู่กันคือ ประการแรกคือต้องดูว่าใครเป็นคู่พิพาทหรือคู่กรณี และประการที่ 2 คดีนั้นอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองหรือไม่

<sup>95</sup> “สำนักงานเลขานุการคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล,” สืบค้นเมื่อวันที่ 18



ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีพิพาทระหว่างเอกชนกับหน่วยงานทางปกครองในกรณีที่เป็นการฟ้องพิพาททางปกครอง ดังนั้นแม้คดีพิพาทของผู้เช่าที่ดินจากกรมธนารักษ์จะเป็นคดีระหว่างคู่กรณีคือหน่วยงานของรัฐกับเอกชนพิพาทกันก็จริง แต่เป็นการพิพาทกันเรื่องสัญญา เป็นคดีแพ่งซึ่งอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม ไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง จึงต้องไปขึ้นศาลยุติธรรมเป็นผู้มีอำนาจพิจารณา พิพากษาคดี

ตัวอย่างเช่น เทศบาลเป็นราชการส่วนท้องถิ่นจึงเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542<sup>96</sup> การที่เทศบาล ก. บอกลีกสัญญามิใช่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายแต่เป็นการใช้สิทธิตามสัญญา เมื่อ แดงฟ้องว่าการบอกลีกสัญญาไม่ชอบด้วยกฎหมายจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญา และเมื่อสัญญาเช่าอาคารพาณิชย์ระหว่างนายแดงกับเทศบาล ก. เป็นสัญญาที่มีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งคือเทศบาลกเป็นหน่วยงานทางปกครอง แต่ไม่ได้มีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทานสัญญาที่จัดให้ทำบริการสาธารณะหรือจัดให้มีสาธารณูปโภค หรือแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือเป็นสัญญาที่หน่วยงานทางปกครอง หรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการ หรือเข้าร่วมดำเนินการบริการสาธารณะโดยตรง หรือเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐ เพื่อให้การใช้อำนาจทางปกครองและการดำเนินการกิจการทางปกครองซึ่งก็คือบริการสาธารณะ ผลจึงไม่ใช่สัญญาทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองพ.ศ. 2542 คดีนี้จึงไม่ใช่คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 9 วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ศาลปกครองจึงไม่อาจรับฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาได้

ดังนั้น อย่างไรก็ตามจุดมุ่งหมายที่สำคัญของสัญญาทั้งสองประเภท ไม่ว่าจะเป็นสัญญาทางปกครองหรือสัญญาทางแพ่ง ก็คือการอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนอย่างเท่าเทียมกันและเต็มประสิทธิภาพ แต่เมื่อนุษย์มาอยู่รวมกันเป็นสังคมและหมู่คณะ โดยมีสิ่งที่เป็นตัวเชื่อมโยงที่ทำให้มนุษย์มาอยู่รวมกัน คือ ความต้องการในเรื่องของปัจจัย 4 (Human need) ความอบอุ่นและความปลอดภัย (Security) แต่เมื่อสังคมมีการเปลี่ยนแปลงจึงทำให้มนุษย์ในสังคมมีความแตกต่างกัน เนื่องจากโดยธรรมชาติมนุษย์มิได้ถือกำเนิดมาเหมือนกันทุกประการ หากมีความแตกต่างกันในหลายลักษณะ นับแต่ความแตกต่างทางชาติพันธุ์จนถึงสภาพแวดล้อมทางสังคม วัฒนธรรม ค่านิยม ความเชื่อ ความศรัทธา การรับรู้และอุดมคติ ซึ่งความแตกต่างดังกล่าวทำให้เกิดการละเมิดบรรทัดฐานทางสังคมที่กำหนดไว้ อันเป็นจุดเริ่มต้นของความขัดแย้งระหว่างคน หรือ

<sup>96</sup> “สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล,”

อ้างแล้ว เสงอรุณที่ 95, สืบค้นเมื่อวันที่ 18 /6/2565, จาก <https://oscj.coj.go.th/th/page/item/index/id/1>.

กลุ่มคนที่อยู่ร่วมในสังคมอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ สาเหตุของการแก่งแย่งชิงอำนาจ หรือการแข่งขันกันมาจากประโยชน์หรือทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ในส่วนของประเทศไทยในปัจจุบัน เกิดจากปัญหาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่มีความซับซ้อนจนนำไปสู่ความขัดแย้งทางสังคมหลากหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นความขัดแย้งในด้านนโยบายสาธารณะ การเรียกร้อง หรือการรักษาสิทธิต่างๆของบุคคลตามกฎหมายก็ตาม การสร้างทางเลือกในการระงับข้อพิพาท (Alternative Dispute Resolution: ADR) จึงถูกสร้างมาเป็นทางเลือกในการระงับข้อพิพาททางแพ่ง<sup>97</sup>

เมื่อมาศึกษาสัญญาทางปกครองแล้วพบว่า มาตรการทางกฎหมายที่นำมาใช้ในการระงับข้อพิพาทสัญญาทางปกครอง ไม่มีมาตรการทางกฎหมายที่เป็นทางเลือกให้คู่ความได้ใช้ระงับข้อพิพาทมีเพียงการระงับข้อพิพาทที่ศาลเป็นผู้กำหนดขึ้น โดยเมื่อ พ.ศ. 2530 ได้มีการตราพระราชบัญญัติอนุญาโตตุลาการ เข้ามาระงับข้อพิพาทเพื่อแบ่งเบาภาระของศาลปกครอง และต่อมาได้มีการกำหนดว่า “สัญญาระหว่างหน่วยงานของรัฐกับเอกชน ไม่ว่าจะเป็นสัญญาทางปกครองหรือไม่ก็ตาม คู่สัญญาอาจตกลงใช้วิธีการอนุญาโตตุลาการในการระงับข้อพิพาทได้” แต่กลับเป็นการชี้ขาดของศาลอนุญาโตตุลาการก็ไม่อาจระงับข้อพิพาทได้ เนื่องจากฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยต่อการวินิจฉัยก็ยังคงมีการนำคดีขึ้นสู่ศาลเพื่อพิจารณา จึงถือได้ว่าการระงับข้อพิพาทโดยศาลอนุญาโตตุลาการก็ไม่สามารถระงับข้อพิพาททางปกครองได้ ส่งผลให้เกิดความล่าช้าในการทำสัญญา และไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ และเจตนารมณ์ของกฎหมาย อีกประการคือการตีความเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองเนื่องจากสัญญาทางปกครองกับสัญญาทางแพ่งมีความใกล้เคียงกันมาก จึงอาจทำให้เกิดความผิดพลาดในการตีความ และการวินิจฉัยของศาลอนุญาโตตุลาการบางกรณีอาจไม่ตรงกับความต้องการที่แท้จริงของกลุ่ม หรืออาจไม่ใช่การแก้ไขปัญหาก็จะเกิดประโยชน์สูงสุดในระยะยาวแก่กลุ่มที่แท้จริง แนวทางใหม่ในการระงับข้อพิพาททางเลือก อาจเป็นวิธีที่สามารถระงับข้อพิพาทสัญญาทางปกครองได้ ดังนั้นคดีปกครองของไทยบางประเภทสามารถที่จะใช้วิธีการระงับข้อพิพาททางเลือกโดยคนกลางไกล่เกลี่ยมาจัดการความขัดแย้ง ถือว่าเป็นทางเลือกหนึ่งเพื่อแก้ไขปัญหาและการเผชิญหน้าระหว่างฝ่ายที่ตรงข้ามกัน โดยการสร้างพื้นที่สำหรับการไกล่เกลี่ยระหว่างฝ่ายที่ขัดแย้งผ่านกระบวนการเจรจาไกล่เกลี่ยแบบมีคนกลาง ซึ่งอาจเป็นการเจรจาต่อรอง (Negotiation) เพื่อหาข้อแลกเปลี่ยนบางอย่างร่วมกัน และประเด็นปัญหาในการเจรจาไกล่เกลี่ยต้องไม่ซับซ้อนมากนัก ซึ่งการระงับข้อพิพาทโดยคนกลาง (Mediation) เป็นกระบวนการจัดการความขัดแย้งเชิงสมานฉันท์อีกแบบหนึ่ง ที่คู่ความตกลงยินยอมให้มีคนกลางเป็นผู้ช่วยในการเจรจายุติหรือระงับข้อพิพาท แต่ไม่ใช่เป็นผู้ชี้ขาด โดยมีบทบาทเพียงให้ความช่วยเหลือ เสนอแนวทางและหาทางออกในการยุติ หรือระงับข้อพิพาทเท่านั้น ส่วนการตัดสินใจเป็นอำนาจของคู่สัญญา

<sup>97</sup> ศรีเพ็ญ จันทร์นิคม, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 93*, น. 294-297.

อย่างไรก็ตามคดีปกครองเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะ การระงับข้อพิพาททางเลือกในคดีปกครองต้องอยู่ภายใต้หลักนิติธรรม และการดูแลรักษาผลประโยชน์สาธารณะควบคู่ไปกับการรักษาสิทธิของเอกชน หรือประชาชนเช่นเดียวกับการพิจารณาคดีของศาลยุติธรรม เพียงแต่การระงับข้อพิพาททางเลือก เป็นกระบวนการยุติธรรมที่มีความยืดหยุ่นกว่า โดยการนำแนวทางใหม่ของการจัดการความขัดแย้ง ด้วยกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาช่วยลดภาระคดีในระบบศาล ลดงบประมาณที่จะต้องใช้ในคดี จึงเห็นควรมีแนวทางในการระงับข้อพิพาทในสัญญาทางปกครอง ดังเช่นการระงับข้อพิพาทในทางแพ่ง และการระงับข้อพิพาทในแต่ละลักษณะเพื่อใช้เป็นแนวทางในการสร้างทางเลือกในการระงับข้อพิพาท ในกระบวนการยุติธรรมทางปกครองให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ในการระงับข้อพิพาท อันจะนำไปสู่การอำนวยความสะดวกยุติธรรมทางปกครองได้อย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ ผู้เขียนจึงเห็นสมควรเสนอให้มีการแก้ไข เพื่อให้คดีที่เกี่ยวกับสัญญาเช่าที่ราชพัสดุซึ่งเป็นสัญญาเกี่ยวกับการครอบครอง และใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินหรือที่ดินของรัฐในประเทศไทยเป็นคดีปกครอง และอยู่ในอำนาจศาลปกครองจะเพราะกรณี ที่คดีมีเนื้อหาก่อนกระบวนการเข้าทำสัญญา อยู่ในอำนาจของศาลปกครองตามเดิม และให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมค่านิยามของสัญญาทางปกครอง ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ให้มีความหมายที่ชัดเจน และมีการกำหนดหลักเกณฑ์ ขอบเขตของสัญญา สิทธิหน้าที่ของกลุ่มสัญญาทางปกครองให้ง่ายต่อการตีความ และควรเพิ่มเติมระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 โดยการบัญญัติวิธีการระงับข้อพิพาททางเลือกโดยคนกลาง ไกล่เกลี่ยมาใช้ในสัญญาทางปกครองอีกประเภทหนึ่ง นอกเหนือจากการระงับข้อพิพาทโดยศาลอนุญาโตตุลาการ เพื่อเป็นทางเลือกให้คู่ความนำมาระงับข้อพิพาท อันจะเป็นการลดจำนวนคดีของศาลลง จากปัญหาดังกล่าวที่นำมาวิเคราะห์แล้วพบว่า หากได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติ กฎกระทรวง และกฎหมายที่เกี่ยวข้องนั้นแล้ว ก็จะทำให้เกิดความเป็นธรรมมากขึ้น

ดังนั้น จากการวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการใช้ประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุเพื่อการพาณิชย์ของภาคเอกชน หากได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติ กฎกระทรวง กฎหมายที่เกี่ยวข้องก็จะก่อให้เกิดความเป็นธรรมมากขึ้น ผู้วิจัยจึงได้พิจารณาและค้นคว้าหาแนวทางแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ในการใช้ประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุเพื่อการพาณิชย์ของภาคเอกชน เพื่อสร้างความเป็นธรรมให้แก่ผู้ประกอบการเพื่อการค้าพาณิชย์ของภาคเอกชน และเพื่อประโยชน์แก่ภาครัฐ และทุกภาคส่วน โดยขอเสนอแบบสรุปและเสนอแนะในบทที่ 5 ต่อไป

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 5.1 บทสรุป

ส่วนใหญ่แล้วผู้ที่เช่าที่ราชพัสดุ เป็นผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมมากกว่าผู้เช่าเพื่อมาประกอบการธุรกิจเชิงพาณิชย์และอุตสาหกรรม ซึ่งผู้เช่าเพื่อไปประกอบอาชีพอุตสาหกรรมและธุรกิจเชิงพาณิชย์ จะมีปริมาณน้อยกว่าผู้เช่าเพื่อไปประกอบอาชีพเกษตรกรรม เพราะผู้เช่าเพื่อมาประกอบการธุรกิจเชิงพาณิชย์และอุตสาหกรรมไม่มีแรงจูงใจในการเช่า ไม่อยากมาเช่าที่ราชพัสดุเพื่อมาทำอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม เพราะระยะเวลาที่เช่ามีไม่นานพอที่จะประกอบธุรกิจแล้วคุ้มทุน เพราะถ้าหากมีการเลิกสัญญาหรือระยะเวลาเช่าสิ้นสุดลง หรือรัฐเรียกคืนเพื่อนำไปใช้บริหารจัดการสถานสาธารณประโยชน์ของประเทศ อีกทั้งหากเป็นการเช่าเช่นนี้ผู้เช่าก็ไม่ได้ค่าเวนคืน ค่าก่อสร้างในสิ่งปลูกสร้างตอบแทนกลับมา ดังนั้นคนที่จะมาลงทุน เช่นเพื่อสร้างโรงแรม รีสอร์ท หรืออุตสาหกรรมขนาดใหญ่ ก็ไม่มีใครอยากจะมาประกอบธุรกิจ เพราะพื้นที่ตรงนั้นเป็นพื้นที่ที่ไม่ได้ผลประโยชน์ตอบแทนหรือถ้าได้ก็ได้้น้อยมาก ทั้งแก่รัฐและผู้ลงทุน เพราะคนที่มาเช่าส่วนใหญ่แล้วกลายเป็นเกษตรกรชาวนาที่ไม่ต้องลงทุนปลูกสร้างอะไรมากมาย ทั้งๆที่บางพื้นที่ไม่เหมาะสมแก่การเพาะปลูก เช่นแห้งแล้ง แต่เนื่องจากด้วยราคาค่าเช่าถูก เกษตรกรชาวนาจึงมาเช่าเพื่อทำการเกษตรกรรม ทั้งๆที่ดินไม่เหมาะสมแก่การเพาะปลูก แห้งแล้ง รัฐก็ควรนำมาให้เป็นพื้นที่ที่ให้เช่าแก่โรงงานอุตสาหกรรม และพาณิชย์กรรม หรือนิคมอุตสาหกรรม เป็นโกดังสินค้า โรงงาน เช่นนี้จะทำให้พื้นที่บริเวณนั้นเกิดการพัฒนา และสามารถเพิ่มราคาค่าเช่าในพื้นที่บริเวณนั้น ได้อีกด้วย แทนที่จะให้ชาวนาเช่ากลายเป็นว่ารัฐให้อุตสาหกรรมพาณิชย์กรรมเช่า จะมีความเหมาะสมคุ้มค่าแก่ผลประโยชน์ที่จะได้รับทั้งสองฝ่าย ทั้งแก่ภาครัฐและภาคเอกชน เพราะถ้าให้นายทุนเช่าที่ดินตรงนั้นก็จะได้ใช้ประโยชน์มากขึ้น รัฐก็จะได้ประโยชน์ได้ค่าตอบแทนที่มากกว่าการที่จะให้ชาวนาเช่าทั้งๆที่พื้นที่เหล่านั้นควรจะได้รับประโยชน์มากขึ้น แต่กลับเป็นที่ที่รกร้างไม่น่าสนใจ เพราะไม่มีแรงจูงใจในการที่จะทำธุรกิจ และเหมาะสมแก่การที่จะเช่า

จึงเห็นได้ว่าที่ราชพัสดุเป็นพื้นที่ที่ไม่มีใครสนใจที่จะเข้ามาลงทุน และเป็นพื้นที่ที่เสียประโยชน์เพราะไม่มีแรงจูงใจให้นักลงทุน มาลงทุนเช่าเพื่อทำธุรกิจ ผู้ประกอบการยอมที่จะเสียค่า

เช่าแพงๆมากกว่า ถ้าเขาสามารถลงทุนแล้วได้ค่าตอบแทนที่คุ้มค่าแก่การลงทุน แต่ถ้าเขาเช่ามาแล้วได้รับผลประโยชน์ตอบแทนไม่คุ้มค่า และระยะเวลาเช่าก็ไม่นานพอ หรือรัฐอาจจะเรียกคืนกลับเพื่อไปใช้ประโยชน์สาธารณะก็ได้ เช่นนี้เกิดความไม่มั่นคง ไม่มั่นใจในการที่จะลงทุน จึงไม่แข็งแรงดังคุณในการที่จะมาเช่าเพื่อประกอบธุรกิจ เพราะฉะนั้นจึงควรแก้ไขกฎหมายที่ราชพัสดุ เพื่อให้ที่ราชพัสดุเป็นพื้นที่ที่สามารถทำประโยชน์เพิ่มได้มากขึ้น และเป็นประโยชน์ไปในทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมด้วย เพื่อการพัฒนาประเทศชาติ

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

จากที่กล่าวมาแล้วทั้งหมดในบทที่ 4 กฎหมายได้ก่อให้เกิดสถานะความไม่เป็นธรรมของคู่สัญญาเช่าที่ราชพัสดุ ซึ่งเป็นผู้ประกอบการธุรกิจภาคเอกชนกับกรมธนารักษ์ซึ่งเป็นฝ่ายรัฐ ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

1. ผู้วิจัยเห็นว่าควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมการทำสัญญาเช่าที่ราชพัสดุ ในกฎกระทรวงการ จัดหาประโยชน์ที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2564 ข้อ 9 เรื่องเกี่ยวกับกำหนดระยะเวลาของการเช่าที่ราชพัสดุให้มีระยะเวลาเช่าตามสัญญาที่ยาวนานกว่า 30 ปี หรือตลอดอายุของผู้เช่า และให้ตัดทอนไปถึงทายาทของผู้เช่าด้วย แต่ทั้งนี้ในกิจการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เช่น เช่าที่ดินไปเพื่อก่อสร้างโรงงานอุตสาหกรรม ผลิตแก๊ส หรือต้องใช้วัสดุอุปกรณ์ในกระบวนการผลิตที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และมีผลกระทบต่อประชาชนที่อาศัยอยู่ข้างเคียง เป็นต้น ในการที่จะใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ควรมีการควบคุมสัญญา เริ่มตั้งแต่การประมูล เสนอชื่อเช่าทำสัญญาเช่าที่ดินรัฐ ผู้ประกอบการจะต้องมีการทำรายงานแผนการดำเนินกิจการมาเสนอ รวมถึงการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสังคม (EIA) , (ESIA) เบื้องต้นมาในรายงาน เพื่อให้เจ้าหน้าที่พิจารณาผ่านขั้นตอนสู่การประมูลจนได้เช่าทำสัญญาเช่า เมื่อผู้ประกอบการได้เช่าทำสัญญาเช่ากับภาครัฐ และดำเนินการแล้ว ระหว่างการดำเนินกิจการของผู้ประกอบการนั้น ภาครัฐควรมีการตรวจสอบการดำเนินกิจการเป็นระยะ เพื่อรักษาสมดุลของธรรมชาติ ให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติให้น้อยที่สุด เพื่อการใช้และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่ยั่งยืน

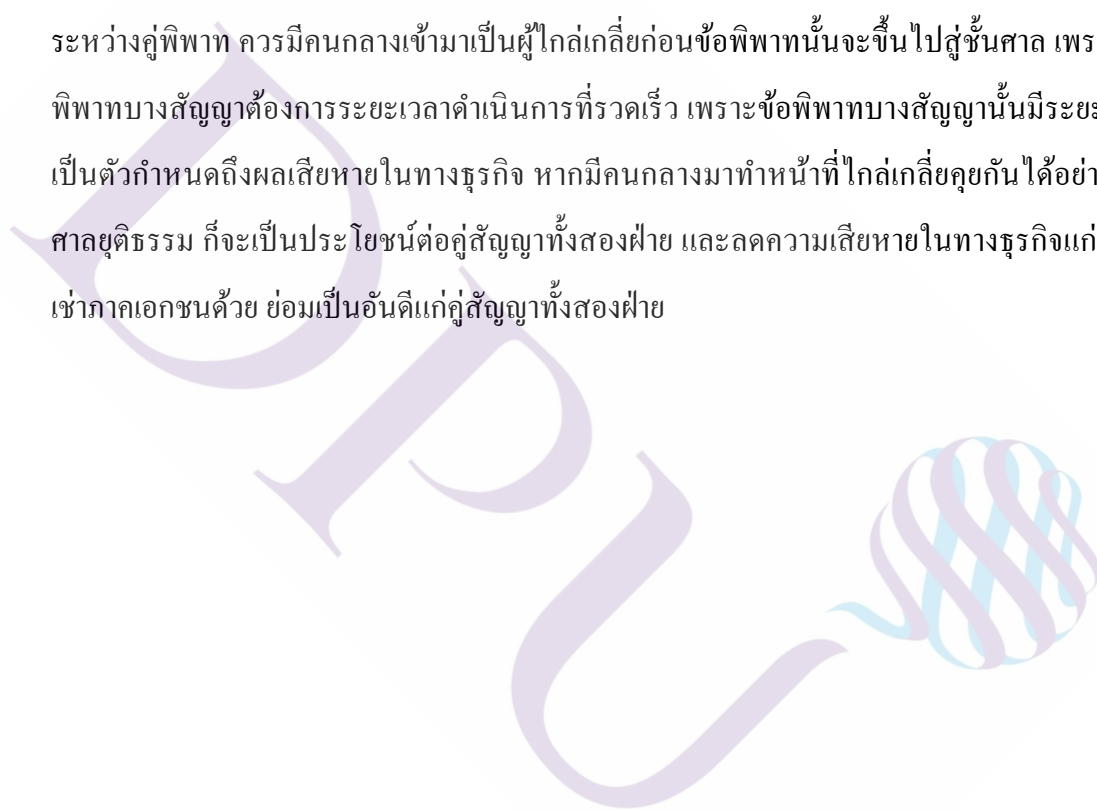
2. ผู้วิจัยเสนอแนะให้นำเรื่องการเวนคืนที่ดิน เป็นตัวอย่างในการแก้ไขปัญหาการเช่าที่ดินจากกรมธนารักษ์ เพราะเมื่อครบสัญญาเช่าที่ดิน อาคารที่ปลูกสร้างมานั้นจะไม่ได้คืน จะตก

เป็นทรัพย์สินของกรมธนารักษ์ ซึ่งเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่สร้างขึ้นมานั้นควรจะได้ค่าตอบแทนอสังหาริมทรัพย์ที่สร้างขึ้น เมื่อเทียบกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 แต่ทั้งนี้จะต้องมีประกาศกระทรวงการคลังให้กรมธนารักษ์กำหนดให้ค่าตอบแทนแก่ผู้เช่า ในกรณีที่เป็นเพราะการก่อสร้างอสังหาริมทรัพย์ จึงทำให้ที่ดินบริเวณนั้นรวมทั้งสิ่งปลูกสร้างที่สร้างขึ้นนั้นมีมูลค่า และมีราคาเพิ่มขึ้นกว่าเดิม กรมธนารักษ์จึงกำหนดค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้เช่าที่เป็นผู้ก่อสร้างนั้นได้

3. ผู้วิจัยเห็นสมควรว่า การระงับข้อพิพาทควรเป็นสัญญาเอกชน เพราะสัญญาเช่าเป็นเรื่องพิพาทกันในทางสัญญาเอกชน ซึ่งในลักษณะเนื้อหาของสัญญาเช่าที่ราชพัสดุมีลักษณะเป็นสัญญาเอกชนมากกว่ากฎหมายมหาชน ดังนั้น จึงควรกำหนดให้สัญญาเช่าที่ราชพัสดุระหว่างกรมธนารักษ์กับเอกชนเป็นสัญญาเอกชน ถึงแม้สัญญาจะทำขึ้นระหว่างเอกชนกับรัฐก็ตาม แต่ตามข้อสัญญามีลักษณะของเนื้อหาที่เป็นเสมือนคู่สัญญาเป็นเอกชนด้วยกัน การระงับข้อพิพาททั้งหลายก็ควรระงับบังคับกันที่ศาลแพ่ง เพราะจะได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ ขอบเขตของสัญญา สิทธิหน้าที่ของกลุ่มสัญญาทางปกครองให้ง่ายต่อการตีความ และควรเพิ่มเติมระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 โดยการบัญญัติวิธีการระงับข้อพิพาททางเลือกโดยคนกลาง ไกล่เกลี่ยมาใช้ในสัญญาทางปกครองอีกประเภทหนึ่ง นอกเหนือจากการระงับข้อพิพาทโดยศาล หรืออนุญาโตตุลาการ เพื่อเป็นทางเลือกให้คู่ความนำมาระงับข้อพิพาทอันเป็นการสะดวก รวดเร็ว และประหยัดเวลา รวมถึงเป็นการลดจำนวนคดีของศาลลงด้วย

ดังนั้น เพื่อเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจ ดึงดูดนักลงทุนทั้งในประเทศและนอกประเทศเข้ามาลงทุน จึงต้องเพิ่มแรงจูงใจให้กับผู้ประกอบการ และนักลงทุน ให้มีความเชื่อมั่น และมั่นใจที่จะลงทุน มาเช่าที่ราชพัสดุ เพื่อรัฐจะได้นำรายได้ไปบริหารจัดการพัฒนาประเทศต่อไป จึงควรต้องมีการแก้ไขในเรื่องระยะเวลาการเช่าที่ดินราชพัสดุ ให้มีระยะเวลาการเช่าที่มากขึ้น ยาวนานพอกับความคุ้มค่าในการลงทุน และเมื่อระยะเวลาเช่าสิ้นสุดตามสัญญา ควรจะมีค่าตอบแทนหรือผลประโยชน์ตอบแทนในสิ่งปลูกสร้างที่ผู้เช่าสร้างขึ้นด้วย อย่างน้อยเป็นค่าดำเนินการรื้อถอนให้แก่ผู้เช่าบ้างตามสมควร และเมื่อมีกรณีพิพาทเกิดขึ้นในเรื่องสัญญาเช่าที่ราชพัสดุ เพื่อไม่ให้เกิดความสับสน และสร้างความเข้าใจ มั่นใจให้แก่ผู้เช่า สัญญาเช่าที่ราชพัสดุนั้นควรต้องมีการแก้ไข เพื่อให้เกิดความชัดเจนในเรื่องเขตอำนาจศาล และวิธีพิจารณาคดี ให้อยู่ในเขตอำนาจศาลยุติธรรม

เพื่อจะได้พิพากษากันในเรื่องสัญญาตามสิทธิและหน้าที่ของคู่สัญญา ตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เรื่องสัญญาเช่าทรัพย์สินทั่วไป และเพื่อเพิ่มความมั่นใจให้กับผู้ประกอบการภาคธุรกิจ และนักลงทุน เพื่อให้เชื่อมั่นว่ารัฐจะไม่เอนเอียงในความยุติธรรม และให้ความเป็นธรรมแก่คู่สัญญาตามสถานะของคู่สัญญา ดังหลักการทำสัญญาเช่าทั่วไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือในขณะที่ยังไม่อาจแบ่งแยกสัญญาและเขตอำนาจศาลได้ ทำให้คดีส่วนใหญ่ไปสู่ศาลปกครอง เพราะฐานะของคู่สัญญาเป็นรัฐกับเอกชน จึงทำให้เกิดความเข้าใจเช่นนี้เสียเป็นส่วนใหญ่ ว่าอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง เพื่อให้เป็นการลดปริมาณคดี และการย่นระยะเวลาในการดำเนินการระหว่างคู่พิพาท ควรมีคนกลางเข้ามาเป็นผู้ไกล่เกลี่ยก่อนข้อพิพาทนั้นจะขึ้นไปสู่ชั้นศาล เพราะข้อพิพาทบางสัญญาต้องการระยะเวลาดำเนินการที่รวดเร็ว เพราะข้อพิพาทบางสัญญานั้นมีระยะเวลาเป็นตัวกำหนดถึงผลเสียหายในทางธุรกิจ หากมีคนกลางมาทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยคุยกันได้ อย่างเช่น ศาลยุติธรรม ก็จะเป็นประโยชน์ต่อคู่สัญญาทั้งสองฝ่าย และลดความเสียหายในทางธุรกิจแก่ฝ่ายผู้เช่าภาคเอกชนด้วย ย่อมเป็นอันดีแก่คู่สัญญาทั้งสองฝ่าย





**บรรณานุกรม**



## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

กมลชัย รัตนสกวาวงศ์. หลักกฎหมายปกครองสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี.

กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, 2537. Anke Freckmann and Thomas Wegerich.

The German Legal System. London: Sweet and Maxwell, 1999.

กัญญาณี วงศ์เวชวิวัฒน์. “สาเหตุปัจจัยที่ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการเช่าที่ราชพัสดุของกรมธนารักษ์.” สารนิพนธ์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557.

กัลยา ตันศิริ และพิมพ์ใจ สระทองอุ่น. เอกสารประกอบคำบรรยายกระบวนวิชาหลัก

กฎหมายแพ่งและพาณิชย์. หลักสูตรนิติศาสตร์มหาบัณฑิต ภาคพิเศษ คณะนิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยรามคำแหง. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัย-รามคำแหง, 2547.

กรมที่ดิน. 100 ปี กรมที่ดิน วิวัฒนาการออกโฉนดที่ดินและงานทะเบียนที่ดิน. กรุงเทพมหานคร:

โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, 2543. และในกรมธนารักษ์.

cpTMgpKqSGTIgoTqvqTScqUuspPMgZapmGQAgpJqSqTEcnKus, 18 มีนาคม 2565.

“กลุ่มผู้ค้าจามจิวรีสแควร์ยื่นฎีกาถึงสมเด็จพระเทพฯปมค่าเช่าไม่เป็นธรรม.”

<https://prachatai.com/journal/2020/06/88033>, 20 มีนาคม 2565.

ไกล่เกลี่ยมาใช้ในสัญญาทางปกครอง.” วารสารการเมืองการบริหารและกฎหมาย, ปีที่ 11, ฉบับที่ 1, (2562).

จำปี โสทธิพันธ์. คำอธิบายนิติกรรม-สัญญาพร้อมคำอธิบายในส่วนของ พ.ร.บ. ว่าด้วยข้อสัญญา

ที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. 2540 และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง. พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพมหานคร:

วิญญูชน, 2547.

ชนากานต์ วีระชัยมัทธี. “ปัญหาการระงับข้อพิพาทในคดีที่ราชพัสดุ.” วารสารมหาวิทยาลัยพายัพ.

ปีที่ 28, ฉบับที่ 1. (มกราคม – มิถุนายน 2561).

ชาญชัย แสวงศักดิ์. “ความเป็นมาและปราชญ์กฎหมายมหาชน.” วารสารกฎหมายปกครอง. เล่ม 4.

ตอน 3. (2528).

นัยนา เกิดวิชัย. รายงานการวิจัยการใช้ประโยชน์จากที่ดินรัฐที่เวนคืนจากประชาชน.

กรุงเทพมหานคร: สำนักเลขาธิการวุฒิสภา, 2549.

บรรเจิด สิงคะเนติ. คำบรรยายกฎหมายปกครองปกครองสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี.

กรุงเทพมหานคร: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2557.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. กฎหมายมหาชน เล่ม 3: ที่มาและนิติวิธี. กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, 2538.

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเยอรมัน. กรุงเทพมหานคร: เรือนแก้ว  
การพิมพ์, 2535.

ประภาส เฉลยมรรค. “ปัญหาการเปลี่ยนสินทรัพย์เป็นทุน: ศึกษาเฉพาะกรณีการนำสิทธิ์การเช่าที่  
ราชพัสดุไปเป็นหลักประกันการชำระหนี้กับสถาบันการเงิน.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต  
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2549.

ประมุข สุวรรณศรี. คำอธิบายกฎหมายแพ่งและพาณิชย์. กรุงเทพมหานคร: นิติบรรณภพ, 2550.

ปลื้มจิต ทิวพัฒน์. “ศาลปกครองในประเทศไทยสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี.” บทบัญญัติ. ปีที่ 51.  
(1 มีนาคม 2538).

“ประวัติความเป็นมาและข้อมูลทั่วไป.”

<https://www.treasury.go.th/th/at-the-palace-history>, 18 มีนาคม 2565.

“พระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. 2542.”

<https://faq108.co.th/common/topic/land.php>, 20 มีนาคม 2565.

“พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562.”

<http://web.krisdika.go.th/data/law/law2/%C712/%C712-20-9999-update.htm>,  
20 มีนาคม 2565.

โกคิน พลกุล. “สัญญาทางปกครองในกฎหมายไทย.” ในเอกสารประกอบการสัมมนาและ  
การสัมมนาเชิงปฏิบัติการ เรื่องสัญญาทางปกครอง: การแลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่าง  
ประเทศเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองและบทบาทของศาล. กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน  
ศาลปกครอง, 2546.

ภูริชญา วัฒนรุ่ง. หลักกฎหมายมหาชน: ความหมายกฎหมายมหาชน. กรุงเทพมหานคร:

คณะนิติศาสตร์ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2545.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุน

สนับสนุนทุนวิจัย, 2538.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายปกครอง : หลักการพื้นฐานของกฎหมาย  
ปกครองและการกระทำทางปกครอง. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2549.

วณีย์ ทองเสวต . ความพึงพอใจของผู้ใช้บริการห้องสมุดวิทยาลัยพยาบาลเกื้อการุณย์.

กรุงเทพมหานคร: วิทยาลัยพยาบาลเกื้อการุณย์, 2548.

วิษณุ วรรณุญ. ปิยะศาสตร์ ไชวพันธ์ และเจตน์ สถาวรศิลป์. ตำรากฎหมายปกครองว่าด้วย

กฎหมายปกครองทั่วไป. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, 2551.

วิริยะ นามศิริพงศ์พันธ์. “ที่ดินที่มีหนังสือสำคัญที่เอกชนไม่มีกรรมสิทธิ์.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525.

ศรีเพ็ญ จันทน์นิยม. “แนวทางใหม่ของการจัดการความขัดแย้งในการระงับข้อพิพาทลัญญาทาง

ปกครองศึกษาเฉพาะกรณี: การกำหนดให้นำวิธีการระงับข้อพิพาททางเลือกโดยคนกลาง

ศิริ เกวตินสฤตดี. คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดินพร้อมกฎกระทรวงฯ และระเบียบของ

คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: บริษัทพิมพ์-

การพิมพ์ จำกัด, 2532.

ศุภเชษฐ์ คุสุวรรณ. “ความชอบธรรมทางกฎหมายของการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในระบบ

กฎหมายไทย.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540.

สถิต จำริญ. “แดนกรรมสิทธิ์ในที่ดิน: ศึกษากรณีการทำเหมืองใต้ดิน.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต

คณะนิติศาสตร์ สาขาวิชากฎหมายมหาชน บัณฑิตวิทยาลัยมหาวิทยาลัยรามคำแหง,

2549.

สิทธิกร ศักดิ์แสง. “นิติวิธีทำกฎหมายเอกชน: นิตกรรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์.”

วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี, 2556.

สรารุช ไกรลาสศิริ. “สิทธิครอบครองในที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และตาม

ประมวลกฎหมายที่ดิน.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ม.ป.ป.

ส่วนมาตรฐานระบบงานที่ราชพัสดุ สำนักพัฒนาธุรกิจและศักยภาพที่ราชพัสดุ. “ความรู้เบื้องต้น

เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ.”

<https://www.treasury.go.th/th/download.php?ref=qTEcLKuipTkgoaq3GT9gMTqsqTlco>

Uu, 18 มีนาคม 2565.

ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กฎหมายลักษณะทรัพย์.

กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์พลสยามพรีนติ้ง, 2551.

หยุด แสงอุทัย. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2520.

อมรรัตน์ อำมาตเสนา. “ความเหมาะสมของการนำวิธีไกล่เกลี่ยมาใช้ในการระงับข้อพิพาท  
ปกครองในศาลปกครอง.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิต  
พัฒนบริหารศาสตร์, 2562.

อนุวรรตน์ โหมดพลิว. “แนวทางการพัฒนากฎหมายเพื่อกระจายการถือครองที่ดิน.” วิทยานิพนธ์  
มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ สาขาวิชากฎหมายมหาชน บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัย  
รามคำแหง, 2542.

อุกฤษ มงคลนาวิน. ประวัติศาสตร์กฎหมายต่างประเทศ. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ไทย  
วัฒนาพานิช, 2514.

### ภาษาต่างประเทศ

“Code général de la propriété des personnes publiques.”

<https://codes.droit.org/PDF/Code%20g%C3%A9n%C3%A9ral%20de%20la%20propri%C3%A9t%C3%A9%20des%20personnes%20publiques.pdf>, 3 June 2022.

Code du domaine de l'Etat . Retrieved on June 3, 2022, from

<https://codes.droit.org/PDF/Code%20du%20domaine%20de%20l'Etat.pdf>, 3 June 2022.

“Code général de la propriété des personnes publiques (cg3p).”

<https://codes.droit.org/PDF/Code%20g%C3%A9n%C3%A9ral%20de%20la%20propri%C3%A9t%C3%A9%20des%20personnes%20publiques.pdf>, 3 June 2022.

“Long-Term Lease of Land in State Ownership and Project Development-Practical Experiences.”

<https://www.lincolnst.edu/publications/articles/myths-realities-public-land-Leasing>,  
3 June 2022.

Sec. “101 This Act may be cited as the “Federal Land Policy and Management

Act of 1976.” <https://www.blm.gov/about/how-we-manage>, 3 June 2022.

Sec. “101 This Act may be cited as the “Federal Land Policy and Management Act of 1976.”

<https://www.blm.gov/programs/lands-and-realty/leases-and-permits>, 3 June 2022.

“§ 2920.0–3 Authority.”

<https://www.govinfo.gov/content/pkg/CFR-2004-title43-vol2/pdf/CFR-2004-title43-vol2-part2920>, 3 June 2022.



**ประวัติผู้เขียน**

ชื่อ-นามสกุล

วทีนา จันทร์พรมมา

ประวัติการศึกษา

พ.ศ. 2551 นิติศาสตร์บัณฑิต

มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ตำแหน่งและสถานที่ทำงานปัจจุบัน

ทนายความ สำนักงานกฎหมายประหยัดทนายความ  
กรรมการ สมาคมรัฐธรรมนูญเพื่อสังคม