

“ใช้เฉพาะในราชการไม่เป็นสิ่งพึงเปิดเผย”

บันทึก

เรื่อง ปัญหาการโอนที่ดินที่มีผู้บริจาคให้กระทรวงศึกษาธิการ
จะต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา หรือไม่

หนังสือของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๒๙๙๕/๒๕๐๖ ลงวันที่ ๑๒
กรกฎาคม ๒๕๐๖ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาวินิจฉัย เรื่อง ปัญหาการโอนที่ดินที่มีผู้
บริจาคให้กระทรวงศึกษาธิการจะต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกาหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๕) ได้พิจารณาแล้ว มี
ความเห็นดังนี้

ปัญหาที่ว่า กระทรวงศึกษาธิการได้กรรมสิทธิ์ที่ดินโฉนดเลขที่ ๑๔๑๔ ในท้องที่
อำเภอกลาง จังหวัดภูเก็ต โดยประชาชนจัดซื้อมอบให้เป็นสมบัติของการศึกษาเทศบาล เมื่อ
วันที่ ๘ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๘๐ กระทรวงศึกษาธิการถือว่าที่ดินนี้เป็นสมบัติของการศึกษา
เทศบาลมิใช่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เพราะกระทรวงศึกษาธิการเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์
นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า ที่ดินโฉนดเลขที่ ๑๔๑๔ นี้ ประชาชนได้ยกให้
กระทรวงศึกษาธิการเพื่อการศึกษาเทศบาล จึงเป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อ
ประโยชน์ของการศึกษาเทศบาลอันมีลักษณะตามบทบัญญัติมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวล
กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ความว่า “สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นรวมทรัพย์สินทุกชนิดของ
แผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน... ฯลฯ” จึงเห็นว่าที่ดิน
โฉนดเลขที่ ๑๔๑๔ นี้ เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

ส่วนปัญหาที่ว่า ถ้าที่ดินโฉนดเลขที่ ๑๔๑๔ นี้ เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
กระทรวงศึกษาธิการประสงค์จะโอนให้นายสะอาด ถวายเชื้อ เพื่อแลกเปลี่ยนที่ดินกับนายสะอาด
ถวายเชื้อ เนื่องจากที่ดินโฉนดเลขที่ดังกล่าวเป็นที่ลุ่ม น้ำท่วมถึง ไม่เหมาะสม กับการที่จะปลูก
สร้างโรงเรียนเทศบาล ถ้าได้ที่ดินของนายสะอาด ถวายเชื้อ เป็นที่ปลูกสร้างก็จะเป็นการ
เหมาะสม กระทรวงศึกษาธิการและนายสะอาด ถวายเชื้อ จึงตกลงโอนแลกเปลี่ยนกรรมสิทธิ์ที่ดิน
กัน โดยกระทรวงศึกษาธิการมอบให้นายอำเภอกลาง เป็นผู้จัดการโอนแลกเปลี่ยนกรรมสิทธิ์ที่ดิน
ดังที่เคยปฏิบัติมา โดยไม่มีปัญหาขัดข้อง แต่ในครั้งนี้นักกฎหมายได้สงสัยจึงหารือมายังกรมที่ดินว่า
จะทำการโอนโดยวิธีดังกล่าวได้หรือไม่ และกรมที่ดินให้ความเห็นว่า ต้องกระทำการโอนโดยวิธี
ตราเป็นพระราชบัญญัติตามบทบัญญัติมาตรา ๑๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่ง
กระทรวงศึกษาธิการก็มีความเห็นว่า โดยอาศัยบทบัญญัติมาตรา ๑๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมาย

แพ่งและพาณิชย์นั่นเอง กระทรวงศึกษาธิการทำการโอนแลกเปลี่ยนกรรมสิทธิ์ที่ดินกันได้โดยอาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะคือ พระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช ๒๔๗๘ นั้น คณะกรรมการการศึกษาเห็นว่า ที่ดินโฉนดเลขที่ ๑๔๑๔ เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่ภายใน การบังคับใช้มาตรา ๑๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ความว่า “ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นจะโอนแก่กันมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา” เมื่อกระทรวงศึกษาธิการประสงค์จะโอนแลกเปลี่ยนกรรมสิทธิ์ที่ดินก็ต้องอาศัยอำนาจบทกฎหมายเฉพาะ ซึ่งในกรณีนี้กระทรวงศึกษาธิการอ้างว่า พระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช ๒๔๗๘ เป็นบทกฎหมายเฉพาะนั้น ยังไม่เป็นการถูกต้องเพราะตามความหมายของ “บทกฎหมายเฉพาะ” ย่อมหมายความว่า โดยบทกฎหมายนั่นเองได้บัญญัติให้อำนาจโอนกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินนั้นได้ ในพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช ๒๔๗๘ มิได้มีบทบัญญัติมาตราใดบัญญัติให้อำนาจกระทรวงศึกษาธิการทำการโอนกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินให้แก่ผู้อื่นได้ไว้อย่างชัดแจ้ง มีเพียงบทบัญญัติให้อำนาจจัดการทรัพย์สินหรือโอนทรัพย์สินของโรงเรียนประจำบาลที่เล็กลุ่มไปยังโรงเรียนประจำบาลอื่นเท่านั้น

ฉะนั้น การโอนที่ดินดังกล่าวข้างต้นจะกระทำได้อีกโดยตราเป็นพระราชบัญญัติไม่อาจตราเป็นพระราชกฤษฎีกาได้ ทั้งนี้เป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ความว่า “บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน.....ที่ดินนั้นอาจโอนต่อไปยังเอกชนได้ แต่ต้องกระทำโดยพระราชบัญญัติ”

(นายหยุด แสงอุทัย)

เลขาธิการคณะกรรมการการศึกษา

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษา

กุมภาพันธ์ ๒๕๐๗

(สำเนา)

ความเห็นแย้ง

ข้าพเจ้าเห็นว่า ในปัญหาที่ว่าสมบัติของการศึกษาประชาบาลจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่นั้น ตามข้อเท็จจริงที่รับกันมีว่า กระทรวงศึกษาธิการได้ที่ดิน ๒ ไร่เศษนี้ โดยประชาชนจัดซื้อให้เป็นสมบัติของการศึกษาประชาบาล ในการนี้กระทรวงศึกษาธิการได้มีชื่อเป็นเจ้าของโฉนดที่ดินรายนี้

แม้จะมีชื่อในโฉนดก็ตาม เพื่อให้ได้ความชัดที่ไม่ใช่ที่ดินของกระทรวงศึกษาธิการ แท้จริง ในโฉนดจึงได้ลงไว้ว่า “กระทรวงศึกษาธิการ (เพื่อประโยชน์ของการศึกษาประชาบาล อำเภอถลุง)” ซึ่งได้ฟังได้ว่าที่ดินรายนี้เป็นสมบัติของการศึกษาประชาบาล ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการยึดถือไว้ในนามของศึกษาประชาบาลเท่านั้น

สมบัติของการศึกษาประชาบาลจะตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินย่อมจะเป็นไปไม่ได้

เมื่อกรณีเป็นเช่นนี้การที่กระทรวงศึกษาธิการโอนที่ดินรายนี้ไปเพื่อประโยชน์ของการศึกษาประชาบาลก็ย่อมทำได้ ไม่จำตราเป็นพระราชบัญญัติ เพราะที่ดินรายนี้ไม่เคยได้ตกมาเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแต่อย่างใด

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๓๐๔ บัญญัติว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นรวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดิน ซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน

ที่ดินของการศึกษาประชาบาลไม่ใช่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน เพราะมิได้มีไว้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ และก็ได้สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน

จึงเห็นได้ว่าที่ดินของศึกษาประชาบาล ไม่เข้าลักษณะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแต่ประการหนึ่งประการใด

(ลงชื่อ) พระยาอัครภักดีธรรมวิเทศ
กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๕

สำเนาอันถูกต้อง