เรื่องเสร็จที่ ๕๑/๒๔๘๐

บันทึก

เรื่อง การโอนที่ดินของสุขาภิบาลมาเป็นของเทศบาล

---

๑. เดิมกระทรวงการคลังได้โอนที่ดินให้แก่สุขาภิบาลเมืองสมุทรปราการเพื่อแลกเปลี่ยนกับราษฎรตามพระราชบัญญัติจัดซื้อที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นเพื่อทำถนนในจังหวัดสมุทรปราการ พ.ศ.๒๔๗๖ ต่อมาสุขาภิบาลเมืองสมุทรปราการได้เปลี่ยนสภาพเป็นเทศบาล สิทธิและหน้าที่ในการทำสัญญากับราษฎรของประธานกรรมการสุขาภิบาลจึงตกเป็นของนายกเทศมนตรีเมืองจะต้องเป็นผู้ลงนาม แต่การเปลี่ยนนามกันเช่นนี้มีปัญหาเกิดขึ้นว่าจำเป็นจะต้องทำการโอนที่ดินจากสุขาภิบาลเดิมมาเป็นของเทศบาลโดยต้องเสียค่าธรรมเนียมหรือไม่ และไม่จำเป็นต้องทำพิธีการโอนกันเพียงแต่เปลี่ยนมือผู้ดำเนินการโดยถือว่าเป็นการบังคับให้โอนกันเป็นเด็ดขาดแล้วหรือจะต้องทำพิธีโอนกันอีก

๒. กระทรวงมหาดไทยเห็นว่า เมื่อได้ประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลเมืองสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรปราการ พ.ศ.๒๔๗๘ แล้ว อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖ แห่งพระราชกฤษฎีกา และมาตรา ๖๔ แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.๒๔๗๖ ที่ดินรายนี้ย่อมโอนไปเป็นของเทศบาลเมืองสมุทรปราการโดยอำนาจกฎหมาย ไม่ต้องทำพิธีโอนกันอีก เพราะคำว่า ″ให้โอน″ ในพระราชกฤษฎีกานี้ไม่ได้หมายความว่าให้ไปทำพิธีโอนหรือทำการโอนอีกต่อหนึ่ง แต่เป็นการโอนไปในตัวโดย operation of law คือโดยอำนาจกฎหมายเสร็จทีเดียวถ้าจะให้ทำพิธีโอนแล้วก็เกิดมีปัญหาต่อไปว่า ใครจะเป็นผู้ไปทำหน้าที่โอน เพราะฐานะของสุขาภิบาลได้สิ้นสุดลงในวันประกาศพระราชกฤษฎีกานั้น และกรรมการสุขาภิบาลก็หมดอำนาจไปแล้ว หากมีความจำเป็นจะต้องแก้โฉนดก็ควรที่หอทะเบียนจะทำให้ได้โดยไม่ต้องไปทำพิธีโอนกันแต่อย่างใด

๓. กระทรวงเกษตราธิการเห็นว่า ตามมาตรา ๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลเมืองสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรปราการ พ.ศ.๒๔๗๘ เป็นการบังคับบุคคล (subject of right) ให้ทำการโอน มิได้บังคับให้ทรัพย์สิน (object of right) โอนไปเอง และอ้างถึงมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการโอนที่ดินซึ่งเป็นสมบัติของแผ่นดิน ตำบลบางเมือง อำเภอสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรปราการพ.ศ.๒๔๗๖ ให้สุขาภิบาลเมืองสมุทรปราการ ว่าได้ใช้คำว่า ″ให้โอน″ เช่นเดียวกันแต่มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติฉบับนั้นเองได้บัญญัติให้กระทรวงการคลังไปทำการโอนให้แก่สุขาภิบาล หาได้ถือว่าที่ดินเหล่านั้นได้โอนไปเป็นของสุขาภิบาลแล้วโดยอำนาจกฎหมายไม่ จึงต้องแปลคำว่า ″ให้โอน″ ตามมาตรา ๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาในเรื่องนี้ว่า ให้บุคคลทำการโอนและต้องถือว่าสภาพนิติบุคคลของสุขาภิบาลเมืองสมุทรปราการยังคงมีอยู่จนกว่าจะได้โอนทรัพย์สินของตนให้แก่เทศบาลเมืองสมุทรปราการเสร็จแล้ว จึงจะสิ้นสุดไป การโอนในเรื่องนี้จึงต้องทำเป็นนิติกรรม และสุขาภิบาลจะต้องเป็นผู้ทำการโอน และเทศบาลเป็นผู้รับโอน

๔. โดยเหตุที่มีความเห็นแตกต่างกันอยู่เช่นนี้ กระทรวงมหาดไทยจึงขอให้

ส่งพร้อมกับหนังสือที่ ๖๘๖/๒๔๘๐ ลงวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๔๘๐

คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัย

๕. **คณะกรรมการกฤษฎีกา (อนุกรรมการร่างกฎหมายชุดที่ ๓)** ได้พิจารณาเรื่องนี้แล้ว เห็นว่าก่อนที่จะวินิจฉัยเรื่องนี้ จำเป็นจะต้องพิจารณาถึงลักษณะการโอนโดยอำนาจกฎหมาย (operation of law) เสียก่อน

๖. การโอนโดยอำนาจกฎหมายนั้น คือ การที่กฎหมายบัญญัติให้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินอย่างใด ๆ เปลี่ยนมือจากบุคคลคนหนึ่งไปยังบุคคลอีกคนหนึ่งโดยอำนาจของกฎหมาย ผลของการโอนโดยอำนาจกฎหมายก็คือกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้น ๆ ย่อมตกไปเป็นของบุคคลที่กฎหมายกำหนดไว้โดยไม่ต้องอาศัยเจตนาหรือความสมัครใจของคู่กรณี ส่วนการจดทะเบียนหรือทำพิธีโอนใด ๆ เป็นเพียงวิธีที่จะให้โฉนดมีชื่อเจ้าของที่ดินถูกต้องตามที่เป็นจริงเท่านั้น เช่นในการรับทรัพย์มรดกโดยไม่มีพินัยกรรมนั้น ชอบที่จะแก้โฉนดใส่ชื่อผู้รับมรดกนั้นได้โดยไม่จำต้องมีผู้หนึ่งผู้ใดไปโอนที่ดินนั้นให้แก่ผู้รับมรดกอีก ที่ดินที่เป็นทรัพย์มรดกย่อมตกเป็นของผู้รับมรดกโดยอำนาจกฎหมาย การโอนทรัพย์สินโดยอำนาจของกฎหมายจึงต่างกับการโอนทรัพย์สินโดยนิติกรรม ซึ่งกรรมสิทธิ์ได้เปลี่ยนมือไปโดยอาศัยเจตนาความสมัครใจของคู่กรณีเป็นสาระสำคัญ ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๑๒

๗. ปัญหามีว่า การโอนในกรณีนี้เป็นการโอนโดยนิติกรรมหรือเป็นการโอนโดยอำนาจของกฎหมาย

๘. เรื่องนี้จำเป็นจะต้องตีความในมาตรา ๖๔ แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.๒๔๗๖ ซึ่งเป็นแม่บท ทั้งนี้เพราะพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาลเมืองสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรปราการ พ.ศ.๒๔๗๘ จะบัญญัติขัดกับมาตรา ๖๔ แห่งพระราชบัญญัติที่กล่าวแล้วไม่ได้ เมื่อได้พิจารณามาตรา ๖๔ ซึ่งมีความว่า "ถ้าสุขาภิบาลใดได้เปลี่ยนสภาพเป็นเทศบาลตามพระราชบัญญัตินี้แล้ว ให้โอนบรรดาทรัพย์สินตลอดจนสิทธิและหน้าที่ของสุขาภิบาลนั้นเป็นของเทศบาลนั้น" แล้ว กรรมการร่างกฎหมายเห็นว่าเป็นการโอนโดยอำนาจของกฎหมาย ไม่ใช่เป็นการโอนโดยนิติกรรม เพราะมาตรา ๖๔ แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาลนี้ไม่ได้ประสงค์จะให้สุขาภิบาลแสดงเจตนาโอนทรัพย์สินให้แก่เทศบาลโดยใจสมัคร แต่ให้ทรัพย์สินของสุขาภิบาลตกไปเป็นของเทศบาลโดยอำนาจกฎหมายทันที ส่วนข้อความที่ใช้อยู่ในมาตรา ๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่า "ให้โอนบรรดาทรัพย์สิน ฯลฯ" นั้น ไม่สำคัญ เพราะไม่อาจลบล้างข้อความแห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาลนี้ได้

๙. ส่วนการที่กระทรวงเกษตราธิการได้อ้างถึงมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการโอนที่ดินซึ่งเป็นสมบัติของแผ่นดิน ตำบลบางเมือง อำเภอสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรปราการ ให้สุขาภิบาลเมืองสมุทรปราการ พ.ศ.๒๔๗๖ ที่บัญญัติให้กระทรวงการคลังไปทำการโอนให้แก่สุขาภิบาลนั้น กรรมการร่างกฎหมายเห็นว่าเป็นเรื่องที่กฎหมายบัญญัติไว้ชัดเจนเช่นนั้น จึงต้องปฏิบัติการไปตามนั้นโดยไม่ต้องคำนึงถึงว่าเป็นการโอนโดยอำนาจของกฎหมายหรือโดยนิติกรรม แต่พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.๒๔๗๖ มาตรา ๖๔ หาได้บัญญัติไว้ดังนั้นไม่ อย่างไรก็ดี ในการโอนที่ดินซึ่งต้องออกเป็นพระราชบัญญัติที่เจ้ากระทรวงได้ส่งร่างพระราชบัญญัติมาให้กรรมการร่างกฎหมายตรวจพิจารณาในตอนหลัง ๆ นี้ กรรมการร่างกฎหมาย

ก็ได้เสนอให้ตัดมาตราที่บัญญัติข้อความในเรื่องให้กระทรวงไปทำการโอนออกเสีย คงให้มีแต่มาตราที่ให้เจ้ากระทรวงเป็นผู้รักษาการแห่งพระราชบัญญัตินั้น โดยเห็นว่าเป็นการโอนโดยอำนาจของกฎหมายอยู่แล้ว กรรมสิทธิ์ย่อมเปลี่ยนมือไปทันทีโดยไม่จำต้องมีผู้ไปทำการโอนกรรมสิทธิ์กันอีก

๑๐. อาศัยเหตุนี้ กรรมการร่างกฎหมายเห็นว่ากรรมสิทธิ์ที่ดินได้เปลี่ยนมือมาเป็นของเทศบาลโดยอำนาจของกฎหมายแล้ว ไม่จำเป็นที่สุขาภิบาลจะต้องทำการโอนให้แก่เทศบาล เจ้าพนักงานทะเบียนที่ดินชอบที่จะแก้โฉนดเปลี่ยนนามเจ้าของที่ดินให้เป็นชื่อของเทศบาลได้โดยมิต้องมีนิติกรรมแสดงเจตนาการโอนของสุขาภิบาลแต่อย่างใด

(ลงชื่อ) เดือน บุนนาค
(นายเดือน บุนนาค)
เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา
สิงหาคม ๒๔๘๐