

(สำเนา)

รับเลขที่ ๓๖๗

ที่ ๑๒๖๕๗/๒๕๕๑

ลงวันที่ ๒๐ ก.ย.๕๑

กระทรวงมหาดไทย

๑๘ กันยายน ๒๕๕๑

เรื่อง ปัญหาเรื่องที่ดินสาธารณะประโยชน์

จาก รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

ถึง ประธานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ด้วยในการประชุมของคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับปัญหาการที่จะให้องค์การทหารผ่านศึกใช้ที่ดินบริเวณเชิงสะพานปรมมหาราชานุสรณ์เพื่อจัดทำที่พักพิงและยานพาหนะข้ามฟากแม่น้ำเจ้าพระยาระหว่างช่องสะพานนั้น ผู้แทนกระทรวงมหาดไทยได้ชี้แจงถึงข้อขัดข้องบางประการเกี่ยวกับการจัดการกับที่ดินสาธารณะประโยชน์อันเป็นหลักการทั่วไปว่า ได้มีความเข้าใจในปัญหาข้อกฎหมายโต้แย้งกันอยู่สมควรที่จะได้รับความกรุณาคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาวินิจฉัยเพื่อยึดถือเป็นหลักปฏิบัติต่อไป

เรื่องที่สาธารณประโยชน์นี้ กระทรวงมหาดไทยเคยได้ตั้งกรรมการขึ้น คณะหนึ่งพิจารณา คณะกรรมการมีความเห็นโดยสรุปว่า เมื่อพิจารณาตามกฎหมายโดยเจเนียรภาพแล้วย่อมไม่มีผู้ใดมีอำนาจเปลี่ยนแปลงสภาพหรือเข้าครอบครองยึดถือกรรมสิทธิ์หรือนำไปให้เช่าหรือทำการใดๆ ลงในที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน อันเป็นเหตุทำให้เสื่อมเสียประโยชน์ของสาธารณชนได้ เว้นแต่จะทำได้โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังปรากฏตามบันทึกความเห็นของคณะกรรมการรวม ๖ ฉบับ ที่ได้แนบเสนอมาพร้อมหนังสือนี้

ในการพิจารณาเกี่ยวกับปัญหานี้ เจ้าหน้าที่ได้เสนอว่าในทางปฏิบัติที่ดินสาธารณประโยชน์ภายในเขตเทศบาลนครกรุงเทพมหานครเมื่อครั้งยังอยู่ในความดูแลของกรมนคราทรก็เคยอนุญาตให้เอกชนเช่ามาแล้วโดยลำดับ เช่น ที่ดินซึ่งบริษัทไฟฟ้าไทยเช่าเป็นส่วนหนึ่งของสถานที่ทำการ เป็นต้น การจะบอกเลิกสัญญาเช่าโดยเด็ดขาดทุกรายไปย่อมจะเกี่ยวกับสวัสดิภาพของประชาชนในประการอื่นก็เป็นได้ เช่น ถ้าเลิกสัญญาเช่ากับบริษัทไฟฟ้าไทยแล้ว การอาศัยใช้คลองโอ่งอ่างตอนใต้ที่บริษัทครอบครองอยู่ก็จะต้องยุติลง และเกิดความกระทบกระเทือนต่อกิจการจำหน่ายกระแสไฟฟ้าเป็นอาทิ

อนึ่งแม่น้ำในขณะนี้ สำหรับที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินซึ่งไม่ได้ใช้กระทรวงการคลังก็นำไปขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุ และนำไปจัดหาประโยชน์ ซึ่งถ้าถือตาม

ความเห็นคณะกรรมการดังกล่าวข้างต้น กระทรวงการคลังก็กระทำไปโดยไม่มีอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมาย และถ้าจะพิจารณาโดยเฉียบขาด การให้เช่าสถานที่บางแห่ง เช่น ท่าเรือขนส่งข้ามฟากรัฐบาลหรือเทศบาลก็ห้ามสิทธิจัดการหรือสั่งการประการใดไม่ ทั้ง ๆ ที่พระราชบัญญัติเทศบาลได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของเทศบาลจะต้องจัดให้มีและบำรุงกิจการเหล่านี้ นอกจากนั้นในกรณีเช่นองค์การทหารผ่านศึกขอใช้ที่สาธารณะเชิงสะพานปฐมบรมราชานุสรณ์ก็ย่อมจะทำได้ และย่อมไม่มีกระทรวงทบวงการใดมีอำนาจจะอนุญาตได้ด้วย

ในเรื่องอำนาจและหน้าที่ของเทศบาลเกี่ยวกับที่สาธารณะประโยชน์โดยทั่ว ๆ ไปแล้ว พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๖ ได้ระบุหน้าที่ของเทศบาลไว้แต่เพียงให้เทศบาลมีหน้าที่ต้องรักษาความสะอาดของถนนและที่สาธารณะรวมถึงการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลต่าง ๆ ตามความในมาตรา ๖๖ (๓) แต่ตามมาตรา ๗๐ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เทศบาลเมืองและเทศบาลนครอาจจัดให้มีและบำรุงสาธารณะ ฯลฯ ได้ และเมื่อเทศบาลมีหน้าที่เช่นนี้ สถานที่ที่เทศบาลจะจัดสวนสาธารณะ สนามกีฬา ฯลฯ ก็ต้องใช้ที่สาธารณะ เพราะเทศบาลย่อมไม่มีที่ดินอื่นอันจะนำมาจัดทำเป็นสนามกีฬาหรือสวนสาธารณะได้ เมื่อเทศบาลจัดให้มีสิ่งเหล่านี้ขึ้นก็ย่อมเป็นความประสงค์ของกิจการในหน้าที่ของเทศบาล เพราะเป็นการทำความสวยงามให้แก่บ้านเมือง และเป็นสาธารณประโยชน์อยู่นั่นเอง และเทศบาลจะจัดให้มีที่จำหน่ายอาหารว่างและเครื่องดื่มในที่นั้นขึ้นอีกด้วย เพื่ออำนวยความสะดวกสบายแก่ผู้ไปพักผ่อนหย่อนใจโดยเทศบาลควบคุมอาหาร เครื่องดื่ม ตลอดจนภาชนะและสถานที่ให้ต้องตามสุขลักษณะ ก็น่าจะเป็นความเหมาะสม อนึ่ง นอกจาก พ.ร.บ.เทศบาล ๒๔๘๖ แล้ว พ.ร.บ.สาธารณสุข ๒๔๘๔ ได้ให้อำนาจเทศบาลเกี่ยวกับที่หรือถนนสาธารณะไว้ว่า เทศบาลมีอำนาจประกาศระบุถนนสาธารณะหรือที่สาธารณะส่วนใดส่วนหนึ่งของถนนสาธารณะหรือที่สาธารณะซึ่งห้ามมิให้ตั้งแผงลอย ในประกาศนั้นจะห้ามเด็ดขาดหรือโดยมีเงื่อนไขว่า เว้นแต่จะได้รับอนุญาตก็ได้ (ม.๔๗) และในมาตรา ๔ ได้ให้คำจำกัดความ “แผงลอย” ไว้ว่าที่จัดไว้ในที่สาธารณะหรือถนนสาธารณะรวมตลอดถึงอาคาร แคร่ แท่น โต๊ะ แผง เสื่อ พื้นดิน เรือหรือแพสำหรับขายอาหาร น้ำแข็งหรือสิ่งของอย่างอื่น ดังนี้จึงเห็นว่า เทศบาล อาจะจัดที่สาธารณะให้เป็นสวนสาธารณะได้และอาจจัดให้มีที่ตั้งแผงลอยในที่สาธารณะหรือในสวนสาธารณะนั้นได้ด้วย

ฉะนั้น การที่จะสั่งห้ามมิให้เทศบาลทำการปลูกสร้างในที่สาธารณะโดยเด็ดขาดอาจเป็นเหตุให้เทศบาลวางมือในการที่จะบูรณะสถานที่สาธารณประโยชน์หรือสร้างความสวยงามให้แก่ท้องถิ่นในกาลต่อไป เช่น กรณีวงเวียน ๒๒ กรกฎาคม โดยปกติสถานที่ก็เป็นที่ยาวเปล่าประชาชนใช้เป็นทางลัดเดิมข้ามไปมาและพวกจีนอาศัยนั่งเล่นในตอนเย็นตลอดจนเป็นที่วางขายเครื่องเป็นปัจจัยให้เกิดขยะมูลฝอยขึ้นทั่ว ๆ ไป เป็นภาระที่เทศบาลจะต้องเก็บกวาดสิ่งเหล่านั้นเพื่อรักษาความสะอาดสถานที่ ถ้าเทศบาลจะปลูกสร้างกระโจมขึ้นสำหรับขายของจำพวกอาหารและเครื่องดื่มให้สวยงามเป็นระเบียบโดยไม่ให้ใหญ่โตเกินไปแล้ว ก็ดีกว่าที่เป็นอยู่กว่าเดิมแต่ถ้าเทศบาลปลูกสร้างแผงลอยขึ้นกว้างขวางเกินไปจนเต็มเนื้อที่และไม่เป็นแบบที่น่าดูเช่นที่เป็นอยู่ขณะนี้ ก็ไม่สมควร ปัญหา เรื่องเช่นนี้จึงอยู่ที่ลักษณะของการจัดทำว่าจะเหมาะสมกับสถานที่นั้นเพียงใด และไม่ให้ขัดต่อประโยชน์ของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะนั้นตามสภาพของที่นั้น ๆ ด้วย

จึงควรต้องพิจารณาเป็นแต่ละแห่ง ๆ ไป

กระทรวงมหาดไทยจึงเห็นว่า วิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการที่เทศบาลได้ปลูกสร้างสิ่งใดในที่สาธารณะนั้น จังหวัดและกระทรวงมหาดไทยควรได้ควบคุมโดยใกล้ชิดเพื่อรักษาประโยชน์ของสาธารณชน เมื่อได้พิจารณาถึงข้อโต้แย้งที่มีในหลักกฎหมายและนโยบายในทางปกครองจะเห็นได้ว่า ถ้าการแปลกฎหมายหนักไปในทางที่ว่า เมื่อสภาพของที่ดินสาธารณะเคยอาศัยใช้สอยในประการใดแล้ว จะเปลี่ยนแปลงวิธีการใช้เป็นในประการอื่นไม่ได้เป็นอันขาด เห็นว่าย่อมจะขัดต่อหลักการทำนุบำรุง กระทรวงมหาดไทยใคร่จะขอยกตัวอย่างบางประการประกอบ เช่น (๑) การถมคลองเพื่อทำถนนย่อมทำไม่ได้หรือการกั้นตลิ่งบางส่วนเป็นที่อยู่เรือก็ทำไม่ได้เช่นเดียวกัน (๒) เทศบาลจะมีอำนาจหรือไม่ที่อนุญาตให้บริษัทเดินรถประจำทางสร้างที่พักคนโดยสารริมถนนหลวงซึ่งเดิมเป็นที่สาธารณะชนถนน (๓) ที่ดินริมทางหลวงอันเป็นที่ดินซึ่งเหลือเศษจากการตัดถนนที่ได้มีพระราชกฤษฎีกาเวนคืนที่ดินไว้แล้วนั้น ตาม พ.ร.บ.การสาธารณสุข พ.ศ. ๒๔๘๔ เทศบาลย่อมมีอำนาจผ่อนผันให้ใช้เป็นที่ตั้งแผงลอย (ตามความหมายใน พ.ร.บ.การสาธารณสุข ม.๔๗) ได้ ถ้าเทศบาลจะให้เอกชนหรือองค์การใดเข้าปลูกสร้างเพื่อการค้าหรืออยู่อาศัยทำได้หรือไม่เพียงใด (๔) ที่ดินในสวนสาธารณะเทศบาลจะมีอำนาจให้เอกชนหรือองค์การใดเช่าหรือมีเอกสิทธิ์ในการใช้ได้หรือไม่ เช่น การให้บริษัทลุมพินีรมย์เช่า เป็นต้น หรือเทศบาลจะอนุญาตให้องค์การใช้แสดงผลิตภัณฑ์สินค้าทำนองชั่วระยะเวลา ๓-๔ เดือน โดยปิดสวนสาธารณะเพื่อเก็บค่าผ่านประตู ดังนี้ เป็นต้น

ตามที่ได้ยกตัวอย่างมานี้ จะเห็นได้ว่าปัญหาจึงไม่มีที่สิ้นสุด กระทรวงมหาดไทยเห็นว่า สิทธิของสาธารณชนในที่สาธารณะประโยชน์นั้น ย่อมมีอยู่เสมอเหมือนกันทุกคน แต่ลักษณะการใช้สิทธินั้นย่อมต้องมีขอบเขตอยู่ การกระทำใด ๆ ของรัฐหรือองค์การท้องถิ่นเพื่อจัดที่สาธารณะประโยชน์ให้มีสภาพดีขึ้นหรือไม่เป็นการตัดสิทธิสาธารณชนโดยสิ้นเชิงแล้ว ก็น่าจะยอมทำได้ และแม้การจัดนั้นหากต้องได้รับคำบำรุงรักษาหรือค่าจัดการจากประชาชนผู้ใช้สอยบ้างตามสมควร ก็ไม่เป็นการรอนสิทธิสาธารณชนประการใด เช่น การจัดทำเรือขึ้น การเก็บค่าทำาก็ควรจะทำได้ และแม้จะให้เอกชนผูกขาดทำเรื่อนั้นไปทำแทน โดยรัฐหรือองค์การท้องถิ่นได้มีสัญญาผูกมัดกับผู้ผูกขาดในเรื่องอัตราค่าใช้ทำ หรือวิธีการใช้ทำแล้ว ก็ควรจะทำได้ หรือถ้าจะกันเขตสนามหลวงบางตอนเพื่อแสดงยุทธภีฬาเก็บเงินค่าดูก็คงจะอยู่ในลักษณะเดียวกัน

ตามที่ได้เรียนหรือมาทั้งหมดนี้ หากทางคณะกรรมการกฤษฎีกาประสงค์จะให้กระทรวงมหาดไทยชี้แจงเพิ่มเติมประการใดอีก โปรดแจ้งไปให้ทราบ เพื่อกระทรวงมหาดไทยจะได้ถือเป็นหลักปฏิบัติและสั่งการแก่หน่วยราชการในส่วนภูมิภาคและเทศบาลต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างสูง

(ลงชื่อ) เสี่ยง ไชยกาล

(นายเสี่ยง ไชยกาล)

รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย

ลงนามแทน

คัดจากต้นฉบับในแฟ้มเรื่องของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องที่ ๘๑/๒๔๙๑ แฟ้มที่ ๒๒๓๗