

“ใช้เฉพาะในราชการ ไม่เป็นสิ่งพึงเปิดเผย”

บันทึก

## เรื่อง อำนาจการจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐ

กรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหารได้ส่งความเห็นของกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับเรื่อง อำนาจการจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐโดยหนังสือที่ ๑๐๗๘/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๘ และความเห็นของกระทรวงการคลังในเรื่องเดียวกันโดยหนังสือที่ ๓๔๑๑/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๕๘ กับได้แจ้งความเห็นของนายสะอาด จันทร์ผา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดสุพรรณบุรีโดยหนังสือที่ ๒๔๗๒/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๘ มาขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี

ปัญหาที่ให้พิจารณามีว่า อำนาจการจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐ (อันมิใช่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน) ซึ่งก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ กระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) เป็นผู้ดำเนินการอยู่นั้นเมื่อประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแล้วจะเปลี่ยนแปลงไปประการใดหรือไม่ ซึ่งกระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงการคลังมีความเห็นขัดแย้งกันอยู่

กระทรวงมหาดไทยมีความเห็นว่า เมื่อประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแล้วโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๐ กรมที่ดินมีอำนาจจัดหาผลประโยชน์ได้ และได้อ้างเจตนาของผู้ร่างประมวลกฎหมายนั้น และของบรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่า ประสงค์ที่จะให้กรมที่ดินมีอำนาจจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐอันมิใช่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน

แต่กระทรวงการคลังไม่เห็นด้วย โดยอ้างว่า อาศัยมาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินประกอบด้วยมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พ.ศ. ๒๔๙๖ กระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ยังคงมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับที่ดินดังกล่าวนี้)

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๓) ได้พิจารณาแล้วขอเสนอความเห็นดังต่อไปนี้

มาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติว่า “บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามควรแก่กรณี.....” และมาตรา ๑๐ บัญญัติว่า “ที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองและมีใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินอันราษฎรให้ประโยชน์ร่วมกันนั้นให้อธิบดีมีอำนาจจัดหาผลประโยชน์ ในการจัดการผลประโยชน์ให้รวมถึงจัดทำที่ดินใช้ประโยชน์ได้ ซื่อขาย แลกเปลี่ยน ให้เช่าและให้เช่าซื้อ” ถ้อยคำสำคัญอันพึงพิจารณาในบทบัญญัติ ๒ มาตรานี้ ก็คือ คำว่า “ถ้าไม่มี

กฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น” ในมาตรา ๘ กับคำว่า “ที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง” ตามมาตรา ๑๐ ถ้อยคำดังกล่าวนี้ก็มีข้อความขัดแย้งอยู่แล้ว กล่าวคือ ที่ดินอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้ามีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น อธิบดี (กรมที่ดิน) ก็ไม่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกัน (มาตรา ๘) และถ้าที่ดินของรัฐ (อันมิใช่สาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งมีบุคคลอื่นมีสิทธิครอบครองอยู่แล้ว อธิบดี (กรมที่ดิน) ก็ไม่มีอำนาจจัดหาผลประโยชน์เช่นเดียวกัน (มาตรา ๑๐)

ปัญหาที่พึงพิจารณาต่อไปก็มีว่าที่ดินตามกรณีที่ทำหรือมานี้มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น หรือบุคคลใดมีสิทธิครอบครองหรือเปล่า

เมื่อได้พิจารณาพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พ.ศ. ๒๔๙๖ ก็ปรากฏว่าได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๐ ว่า “กระทรวงการคลังมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการเงินแผ่นดิน ภาษีอากร การรับผูกขาด หรือกิจการเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน นอกจากสาธารณสมบัติของแผ่นดิน.....” คำว่า “อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนอกจากสาธารณสมบัติของแผ่นดิน” นั้นย่อมมีความหมายรวมถึงที่ดินของรัฐตามที่ทำหรือมานี้ด้วยโดยไม่มีปัญหาประการใดเลย และเมื่อได้พิจารณาคำว่า “อำนาจและหน้าที่” ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรานี้แล้วก็ย่อมเห็นได้ว่ากระทรวงการคลังย่อมมีสิทธิครอบครองในที่ดินของรัฐตามความหมายในมาตรา ๑๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินและย่อมหมายความว่ามาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดไว้เป็นอย่างอื่นเกี่ยวกับที่ดินอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินตามความหมายในมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

อาศัยเหตุดังกล่าว ในการพิจารณาปัญหาตามที่ถามมาตามตัวบทกฎหมายที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นว่าอธิบดีกรมที่ดินไม่มีอำนาจจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐตามที่ทำหรือมานี้ อีกนัยหนึ่งหลักจากประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแล้ว อำนาจในการจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐอันมิใช่สาธารณสมบัติของแผ่นดินตามที่กระทรวงการคลังมีอยู่หาได้เปลี่ยนแปลงไปแต่ประการใดไม่

(นายหยุด แสงอุทัย)

เลขาธิการ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๔๙๘