

บันทึก

เรื่อง ปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างกระทรวงการคลังและกรุงเทพมหานคร  
เกี่ยวกับสิทธิในที่ดินเขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีหนังสือด่วนมาก ที่ สร.๐๒๐๓/๑๗๔๖๘ ลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๑๙ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอให้พิจารณาให้ความเห็นในปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างกระทรวงการคลังและกรุงเทพมหานครเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินเขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ โดยมีข้อเท็จจริงดังนี้

(๑) ที่ดินที่เป็นปัญหานี้ได้แก่ที่ดินโฉนดเลขที่ ๗๓๙ ตั้งอยู่ที่แขวงคลองจั่น เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร มีเนื้อที่ประมาณ ๑๘ ไร่ ๓๒ ตารางวา ซึ่งเดิมเป็นที่ของเอกชน และกรมอำเภอ กระทรวงนครบาลได้ซื้อมาจากเจ้าของที่ดินเมื่อวันที่ ๑๓ มกราคม ศก ๑๒๙ ต่อมากระทรวงมหาดไทยได้นำส่งขึ้นทะเบียนเป็นที่ดินราชพัสดุหมายเลขทะเบียนที่ ๒๙๐๖ เมื่อ พ.ศ. ๒๔๖๕ ทั้งนี้ ตามหนังสือที่ ๑๓๖๕/๙๙๓๕ ลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๖๕ ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๘ มกราคม พ.ศ. ๒๔๗๐ กระทรวงมหาดไทยได้ออกระเบียบให้กระทรวงพระคลังมหาสมบัติเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินแปลงนี้เดิมกระทรวงมหาดไทยได้ใช้เป็นที่ว่าการอำเภอบางกะปิ เมื่อมีการจัดตั้งสุขาภิบาลบางกะปิขึ้น กระทรวงมหาดไทยจึงได้มอบที่ดินแปลงนี้ให้สุขาภิบาลบางกะปิครอบครองดูแลตลอดมา ต่อมาได้มีการโอนกิจการ ทรัพย์สิน หนี้ สิทธิ งบประมาณ ข้าราชการ และลูกจ้างของสุขาภิบาลและอำเภอบางกะปิไปเป็นของกรุงเทพมหานครตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๔ ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๔ ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๕ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘

(๒) ในเรื่องนี้กรุงเทพมหานครเห็นว่า ที่ดินแปลงนี้สุขาภิบาลบางกะปิ และอำเภอบางกะปิได้ครอบครองอยู่ และเมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๕ สภการบริหารคณะปฏิวัติได้มีมติว่า กระทรวงการคลังไม่มีอำนาจในอสังหาริมทรัพย์อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน กระทรวงมหาดไทยจึงออกระเบียบให้ผู้ใช้ที่ดินเป็นผู้ดูแลรักษา ที่ดินจึงตกเป็นของสุขาภิบาลบางกะปิตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา หลังจากนั้น เมื่อมีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๕ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ให้สุขาภิบาลบางกะปิและอำเภอบางกะปิรวมเข้าในกรุงเทพมหานคร และต่อมาได้มีการจัดตั้งกรุงเทพมหานครขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่ดินแปลงนี้จึงตกเป็นของกรุงเทพมหานครในปัจจุบันนี้

(๓) กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง เห็นว่า ที่ดินแปลงนี้เป็นที่ดินราชพัสดุมาแต่เดิม มีโฉนดระบุให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ กระทรวงการคลังได้มอบให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ใช้ประโยชน์โดยใช้เป็นที่ว่าการอำเภอบางกะปิ แม้ต่อมาสุขาภิบาลบาง

กะปิและอำเภอบางกะปิได้โอนมาเป็นกรุงเทพมหานครตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๕ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ และตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘ ก็ตามที่ดินดังกล่าวก็ยังคงเป็นที่ดินราชพัสดุซึ่งกระทรวงการคลัง เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘

โดยที่กระทรวงการคลังและกรุงเทพมหานครมีความเห็นขัดแย้งกันดังกล่าว กระทรวงการคลังจึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นเกี่ยวกับสิทธิใน ที่ดินดังกล่าวระหว่างกระทรวงการคลังกับกรุงเทพมหานคร

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๘) ได้ พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้วเห็นว่า ที่ดินที่เป็นปัญหานี้กระทรวงมหาดไทยนำเสนอขึ้นทะเบียนเป็นที่ ราชพัสดุเมื่อ พ.ศ. ๒๔๖๕ และโอนกรรมสิทธิ์เป็นของกระทรวงการคลัง เมื่อ พ.ศ. ๒๔๗๐ โดย ในระยะเวลาดังกล่าวได้ใช้ประโยชน์เป็นที่ว่าการอำเภอบางกะปิ ดังนั้น จึงจัดเป็นที่ราชพัสดุซึ่ง กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์และมีอำนาจปกครองดูแลตามพระบรมราชโองการ รัชกาลที่ ๖ แม้อาจจะได้มีประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติเกี่ยวกับสาธารณสมบัติของแผ่นดินใช้บังคับก็ ตาม แต่ในประมวลกฎหมายที่ดินนั้นเอง มาตรา ๘<sup>๑</sup> ได้บัญญัติในลักษณะมีข้อจำกัดไว้ว่า ในกรณี ที่ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้อธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาสาธารณ สมบัติของแผ่นดิน ซึ่งสำหรับที่ดินแปลงที่เป็นปัญหานี้ ได้มีพระบรมราชโองการของรัชกาลที่ ๖ กำหนดให้เป็นที่ราชพัสดุซึ่งกระทรวงการคลังมีกรรมสิทธิ์และมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษา ดังนั้น มาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินจึงหาได้ลบล้างการเป็นที่ราชพัสดุและอำนาจการปกครอง ดูแลที่ราชพัสดุตามกฎหมายที่มีอยู่เดิมไม่ และต่อมาเมื่อพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘

<sup>๑</sup> มาตรา ๘ บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือเป็นทรัพย์สินของ แผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครอง ป้องกันได้ตามควรแก่กรณี อำนาจหน้าที่ดังว่านี้ รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ก็ได้

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของ แผ่นดินโดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองอาจถูกถอน สภาพหรือโอนไปเพื่อประโยชน์อย่างอื่น หรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนจัดหาที่ดินมา ให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว การถอนสภาพหรือโอนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ แต่ถ้าพลเมืองได้เลิกใช้ ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และมีได้ตกไป เป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดตามอำนาจกฎหมายอื่นแล้ว การถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

(๒) ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตาม ความต้องการของทบวงการเมืองใด ถ้าทบวงการเมืองนั้นเลิกใช้ หรือไม่ต้องการหวงห้ามหรือสงวนต่อไป เมื่อ ได้มีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพแล้วคณะรัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้ใช้ หรือจัดหา ประโยชน์ก็ได้ แต่ถ้าจะโอนต่อไปยังเอกชน ให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ และถ้าจะนำไปจัดเพื่อประชาชนตาม ประมวลกฎหมายอื่น ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

การตราพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาตามวรรคสอง ให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินแนบ ท้ายพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย

ใช้บังคับ มาตรา ๕<sup>๒</sup> แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวก็ได้บัญญัติให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุต่อไป

ในข้อที่กรุงเทพมหานครอ้างมติสภาบริหารคณะปฏิวัติเมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๕ ว่า กระทรวงการคลังไม่มีอำนาจในอสังหาริมทรัพย์อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน กระทรวงมหาดไทยจึงออกระเบียบให้ผู้ใช้ที่ดินเป็นผู้ดูแลรักษา ซึ่งกรุงเทพมหานครเห็นว่า ด้วยเหตุดังกล่าวทำให้ที่ดินตกเป็นของอำเภอบางกะปิและสุขาภิบาลบางกะปินั้น กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๘ เห็นว่า มติของสภาบริหารคณะปฏิวัติดังกล่าวไม่ใช่กฎหมาย จึงไม่อาจลบล้างอำนาจในการถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุของกระทรวงการคลัง ซึ่งได้มาโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายดังกล่าวมาแล้วได้ เมื่อสุขาภิบาลบางกะปิ ซึ่งอ้างว่าเป็นผู้ครอบครองที่ดิน ไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวแล้ว กรุงเทพมหานครจึงจะอ้างการได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินนี้โดยอาศัยอำนาจแห่งบทบัญญัติข้อ ๒๕<sup>๓</sup> แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๕ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ และมาตรา ๘<sup>๔</sup> แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘ เพื่อให้ที่ดินดังกล่าวโอนไปเป็นของกรุงเทพมหานครหาได้ไม่ ที่ดินแปลงนี้ยังคงเป็นที่ราชพัสดุ ซึ่งกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘

(ลงชื่อ) ส. โทตระกิตย์  
(นายสมภพ โทตระกิตย์)  
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

พฤศจิกายน ๒๕๑๙

<sup>๒</sup> มาตรา ๕ ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ

บรรดาที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรมใดได้มาโดยการเวนคืนหรือการแลกเปลี่ยนหรือโดยประการอื่น ให้กระทรวงการคลังเข้าถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุนั้น ทั้งนี้ ยกเว้นที่ดินที่ได้มาโดยการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

<sup>๓</sup> ข้อ ๒๕ ให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน หนี้ สิทธิ งบประมาณของนครหลวงกรุงเทพธนบุรี องค์การบริหารนครหลวงกรุงเทพธนบุรี เทศบาลนครหลวงสุขาภิบาลต่างๆ ในเขตนครหลวงกรุงเทพธนบุรี ไปเป็นของกรุงเทพมหานคร

<sup>๔</sup> มาตรา ๘ ให้บรรดากิจการ ทรัพย์สิน หนี้ สิทธิ และเงินงบประมาณของกรุงเทพมหานคร ที่มีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เป็นของกรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัตินี้