

บันทึก

เรื่อง อำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและจัดหาผลประโยชน์ในทำเทียบเรือชายฝั่ง  
ปัตตานีและสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่ก่อสร้างโดยใช้งบประมาณของรัฐบาลที่ดิน  
รกร้างว่างเปล่าซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้มอบหมายให้องค์การ  
บริหารส่วนจังหวัดปัตตานีเป็นผู้จัดหาผลประโยชน์ จะเป็นขององค์การบริหาร  
ส่วนจังหวัดปัตตานี หรือเป็นของกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์)

จังหวัดปัตตานี ได้มีหนังสือ ปกปิด ด่วนมาก ที่ ปน ๐๐๑๖.๒/๔๖๓ ลงวันที่ ๕  
กันยายน ๒๕๖๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า จังหวัดปัตตานีมีที่ดินซึ่งเป็นสา  
ธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่าตั้งอยู่หมู่ที่ ๘ ตำบลบานา อำเภอเมือง  
ปัตตานี จังหวัดปัตตานี จำนวน ๑ แปลง เนื้อที่ประมาณ ๑,๔๓๖ ไร่ ๒ งาน ๓๒.๙ ตารางวา  
ที่ดินดังกล่าว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้มอบหมายให้กรมการปกครองจัดหา  
ผลประโยชน์โดยการให้เช่าเพื่อนำรายได้ให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีสำหรับบำรุง  
ท้องถิ่น ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๒๐ ต่อมาพระราชบัญญัติ  
แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๑ ได้แก้ไขประมวลกฎหมายที่ดิน  
มาตรา ๑ โดยเพิ่มเติมบทนิยามคำว่า “ทบวงการเมือง” ไว้ ทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่ง  
เป็นหน่วยราชการที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลของราชการส่วนท้องถิ่นตามมาตรา ๕<sup>๒</sup> แห่ง  
พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๘ เป็นทบวงการเมืองตามประมวล  
กฎหมายที่ดิน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจึงได้ออกประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่  
๒๐ เมษายน ๒๕๖๒ ยกเลิกประกาศกระทรวงมหาดไทยลงวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๒๐ ที่  
มอบหมายให้กรมการปกครองมีอำนาจจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว และมอบหมายให้  
องค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีเป็นผู้มีอำนาจในการจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวข้างต้น  
สืบแทนกรมการปกครองต่อไป ต่อมาองค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีได้มอบให้กรมเจ้าท่า  
ดำเนินการก่อสร้างทำเทียบเรือชายฝั่งปัตตานีและสิ่งปลูกสร้างต่าง ๆ ในที่ดินดังกล่าวส่วนหนึ่ง  
เนื้อที่ ๑๐๙ ไร่ เมื่อก่อสร้างโดยใช้เงินงบประมาณแผ่นดินเสร็จ กรมเจ้าท่าได้มอบให้องค์การ  
บริหารส่วนจังหวัดปัตตานีเป็นผู้ดำเนินการเมื่อวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๖๓ โดยจังหวัดปัตตานีได้

๑ มาตรา ๑ ในประมวลกฎหมายนี้

๑ล๑

๑ล๑

“ทบวงการเมือง” หมายความว่า หน่วยราชการที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลของราชการ  
ส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค หรือราชการส่วนท้องถิ่น

๑ล๑

๑ล๑

๒ มาตรา ๕ ให้้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นนิติบุคคล มีสภาจังหวัดและผู้ว่าราชการ  
จังหวัดดำเนินกิจการส่วนจังหวัดตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้

จัดเจ้าหน้าที่ไปดูแลรักษาและได้ประกาศเรียกประกวดราคาให้เอกชนเข้าดำเนินการ แต่ไม่มีผู้เข้าประกวดราคา เนื่องจากในขณะนั้นยังไม่มีกรขุดลอกร่องน้ำ ขณะนี้การขุดลอกร่องน้ำดำเนินการเสร็จแล้ว แต่ปรากฏว่ากรมธนารักษ์ได้มีหนังสือด่วนมาก ที่ กค ๐๔๐๖/๑๑๑๔ ลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๒๘ ถึงจังหวัดปัตตานีอ้างถึงหนังสือกองจัดประโยชน์ ที่ กค ๐๔๐๖/๗๗๖ ลงวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๒๘ ที่ขอให้สำนักงานราชพัสดุจังหวัดแจ้งให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีทราบ ว่า หากองค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีประสงค์ที่จะเข้าทำเทียบเรือชายฝั่งปัตตานีและสิ่งปลูกสร้างต่างๆ ซึ่งเป็นที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ก็ให้ติดต่อยื่นคำร้องขอเข้ากับจังหวัดปัตตานีให้ถูกต้องตามระเบียบของทางราชการ

เรื่องสิทธิในทรัพย์สินทำเทียบเรือและสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว จังหวัดปัตตานีได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า ปัญหาเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งทำเทียบเรือและสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวนี้เป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานี เพราะบริเวณที่ตั้งทำเทียบเรือเป็นที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้จัดหาผลประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวอยู่แล้ว ทำเทียบเรือและสิ่งปลูกสร้างในที่ดินนั้นก็ควรตกเป็นสิทธิขององค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีด้วย ดังนั้น การที่กรมธนารักษ์แจ้งให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีทำเรื่องขอเข้าทำเทียบเรือและสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวโดยถือว่า เป็นที่ราชพัสดุนั้น น่าจะไม่ถูกต้อง จังหวัดปัตตานีจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหานี้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว และได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครองกรมที่ดิน และจังหวัดปัตตานี) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) และผู้แทนกระทรวงคมนาคม (กรมเจ้าท่า) แล้ว มีความเห็นดังนี้

พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๔ (๑)<sup>๓</sup> บัญญัติว่าที่ราชพัสดุนั้นหมายความว่าอสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่า ฯลฯ ทำเทียบเรือชายฝั่งปัตตานีและสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่ก่อสร้างบนสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่า เนื้อที่ ๑๐๙ ไร่ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้มอบหมายให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีเป็นผู้จัดหา

<sup>๓</sup> มาตรา ๔ ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดิน โดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

ผลประโยชน์สำหรับบำรุงท้องถิ่นตามมาตรา ๑๑<sup>๔</sup> แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน นั้น ย่อมถือได้ว่าเป็นการจัดทำให้ที่ดินนั้นใช้ประโยชน์ได้ตามมาตรา ๑๑ อยู่ในขอบอำนาจการจัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา ๑๑ ไม่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ ฯ ที่จะถือเอาทำเทียบเรือและสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวเป็นที่ราชพัสดุ ดังนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีจึงไม่ต้องขอเช่าทำเทียบเรือและสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวตามข้อ ๑๖ (๕)<sup>๕</sup> แห่งกฎกระทรวง(พ.ศ. ๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ ฯ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แจ้งผลการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ไปยังจังหวัดปัตตานีตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ปกปิด ส่วนมาก ที่ นร ๐๕๐๑/๑๗๔๕ ลงวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๒๘ และแจ้งไปยังกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ปกปิด ส่วนมาก ที่ นร ๐๕๐๑/๑๗๔๓ ลงวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๒๘ โดยเลขาธิการ ฯ ได้มีบันทึกข้อสังเกตเพิ่มเติมเกี่ยวกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ว่า เลขาธิการ ฯ เห็นด้วยกับกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖ ว่า ปัญหาข้อกฎหมายที่จังหวัดปัตตานีหรือมานี้ มิใช่ปัญหาเรื่องกรรมสิทธิ์ของทำเทียบเรือว่าทำเทียบเรือเป็นของส่วนราชการใด (องค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีหรือกรมธนารักษ์) เพราะที่ดินย่อมเป็นของรัฐทั้งสิ้น ไม่ว่าที่ดินดังกล่าวจะเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าหรือเป็นที่ราชพัสดุ แต่เป็นปัญหาว่าอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและจัดหาผลประโยชน์นั้น จะเป็นของกระทรวงมหาดไทยหรือเป็นของกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ในปัญหานี้ กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖ มีความเห็นในข้อยุติว่า ถ้าที่ดินก่อนที่จะก่อสร้างเป็นทำเทียบเรือเป็น”ที่รกร้างว่างเปล่า”แล้ว ย่อมเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตามมาตรา ๑๑<sup>๖</sup> แห่งประมวลกฎหมายที่ดินที่จะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้จัดหาผลประโยชน์ได้ทั้งสิ้นโดยไม่ต้องคำนึงว่า”กิจการ”ที่รัฐมนตรี ฯ ได้อนุญาตให้จัดหาผลประโยชน์นั้น จะทำให้ที่ดินนั้นหมดสภาพจากการเป็น”ที่รกร้างว่างเปล่า”หรือไม่ ในข้อยุตินี้ เลขาธิการ ฯ มีความเห็นที่แตกต่างไปจากความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖ โดยเลขาธิการ ฯ เห็นว่า ในเรื่องนี้ ยังมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาเพิ่มเติมต่อไปอีก คือ ในประการแรกต้องพิจารณาว่าที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ก่อสร้างทำเทียบเรือได้เปลี่ยนสภาพหรือไม่ และในประเด็นนี้ เลขาธิการ ฯ เห็นว่า การพ้นสภาพของ”ที่ดินรกร้างว่างเปล่า”ย่อมพิจารณาจากสภาพการใช้ที่ดินตามความเป็นจริง ซึ่งกรณีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏชัดแจ้งว่า การ

<sup>๔</sup> มาตรา ๑๑ การจัดหาผลประโยชน์ซึ่งที่ดินของรัฐตามนัยดังกล่าวมาในมาตราก่อนนี้ รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้จัดหาผลประโยชน์สำหรับรัฐ หรือบำรุงท้องถิ่นก็ได้ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

<sup>๕</sup> ข้อ ๑๖ ที่ราชพัสดุที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ในทางราชการหรือที่ไม่ได้สงวนไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในทางราชการ จะนำมาจัดหาประโยชน์โดยการจัดให้เช่าก็ได้แต่ต้องเป็นการให้เช่าในลักษณะดังต่อไปนี้

๑. ล๑

๑. ล๑

(๕) การให้เช่าอาคารซึ่งเป็นที่ราชพัสดุ

๖ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๔)

ก่อสร้างทำเทียบเรือโดยใช้งบประมาณของรัฐ(กรมเจ้าท่า) บนที่ดิน ๑๐๙ ไร่ ซึ่งเคยเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าของรัฐ ได้ทำให้ที่ดินนั้นพ้นสภาพจากการเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าไปเป็นทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ และดังนั้น สิ่งก่อสร้างและที่ดินดังกล่าวย่อมเป็นอสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินอันเป็น”ที่ราชพัสดุ”ตามมาตรา ๔<sup>๗</sup> แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุพ.ศ. ๒๕๑๘ ข้อที่จะต้องพิจารณาในประการต่อไปก็คือ ในกรณีที่ที่ดินรกร้างว่างเปล่าได้เปลี่ยนสภาพเป็น”ที่ราชพัสดุ”แล้ว อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตามมาตรา ๑๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จะมีขอบเขตเพียงใด ในเรื่องนี้ มีปัญหาที่จะต้องแยกพิจารณาออกเป็น ๒ ระยะ คือ ระยะแรก ก่อนพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุพ.ศ. ๒๕๑๘ ใช้บังคับ เลขธิการ ฯ เห็นว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยย่อมมีอำนาจในการจัดหาผลประโยชน์ (ซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้เช่า ให้เช่าซื้อ ฯลฯ) อย่างกว้างขวาง ตามมาตรา ๑๑ และตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๐๐) ออกตามความในประมวลกฎหมายที่ดินระยะที่สอง หลังจากที่พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ใช้บังคับแล้ว อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตามมาตรา ๑๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน อาจแยกพิจารณาได้เป็น ๒ กรณี คือ ในกรณีทั่วไปที่การใช้อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไม่มีผลกระทบถึงที่ราชพัสดุ รัฐมนตรี ฯ ก็ดำเนินการไปได้ดังที่เคยปฏิบัติมา แต่ถ้าเป็นกรณีที่กระทบถึงที่ราชพัสดุ การใช้อำนาจของรัฐมนตรี ฯ ย่อมอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ สำหรับกรณีทำเทียบเรือชายฝั่งปัตตานีนี้เป็นกรณีที่กระทบถึงที่ราชพัสดุ เนื่องจากการก่อสร้างทำเทียบเรือโดยใช้งบประมาณของรัฐ (กรมเจ้าท่า) มีผลทำให้ที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ที่ดินนั้นพ้นสภาพจากการเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า และกลายเป็นที่ราชพัสดุตามความหมายของกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ ฉะนั้น เลขธิการ ฯ เห็นว่า กรณีเช่นนี้ แม้ว่ารัฐมนตรี ฯ อาจใช้อำนาจสั่งการมอบหมายให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีเข้าใช้ที่ดินรกร้างว่างเปล่าได้ตามมาตรา ๑๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ก็ไม้อาจกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการจัดหาประโยชน์จากที่ดินให้มีผลไปถึงการใช้ที่ดินหลังจากที่ดินนั้นได้แปรสภาพไปเป็นที่ราชพัสดุโดยไม่ได้ปรึกษาหารือกับกระทรวงการคลัง(คณะกรรมการที่ราชพัสดุ) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุได้ และการสั่งการเฉพาะในส่วนนี้ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจไม่มีผลเพราะเป็นการเกินอำนาจที่มีอยู่ตามกฎหมายเลขธิการ ฯ เห็นว่า ในทางปฏิบัติ โครงการเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินใน”กิจการ” ทำนองนี้ ทั้งกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ในฐานะที่ต่างก็ทำหน้าที่แทนรัฐด้วยกันน่าจะกระทำการพิจารณากำหนดหลักการเกี่ยวกับเงื่อนไขในการดำเนินกิจการและการเก็บผลประโยชน์ร่วมกันตั้งแต่ต้นเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดเป็นนโยบายที่แน่นอน และดำเนินการภายในขอบเขตของนโยบายดังกล่าว

ต่อมากระทรวงการคลังได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ กค ๐๔๐๘/๕๗๖๓๗ ลงวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๒๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่ากรมธนารักษ์ได้รายงานให้

<sup>๗</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ (๓)

กระทรวงการคลังทราบว่า สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีหนังสือ ปกปิด ด่วนมาก ที่ นร ๐๕๐๑/๑๗๔๓ ลงวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๒๘ แจ้งผลการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) เกี่ยวกับปัญหาทำเทียบเรือชายฝั่งปัตตานีว่า ทำเทียบเรือชายฝั่งปัตตานี ฯ ที่ก่อสร้างบนสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่านั้น ย่อมถือว่าเป็นการจัดทำให้ที่ดินใช้ประโยชน์ได้ตามมาตรา ๑๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ และเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีความเห็นแตกต่างจากความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖ ว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่าดังกล่าวย่อมพ้นสภาพจากการเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าเมื่อได้ทำการก่อสร้างเป็นทำเทียบเรือแล้ว และอำนาจในการปกครองดูแลและจัดหาประโยชน์ย่อมอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ เรื่องนี้ กรมธนารักษ์ได้พิจารณาทบทวนปัญหาและข้อวินิจฉัยดังกล่าวแล้ว มีความเห็นดังนี้

๑. ปัญหาเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ทำเทียบเรือชายฝั่งปัตตานี ฯ กรมธนารักษ์เห็นด้วยกับกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖ และเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ใช้ก่อสร้างทำเทียบเรือนั้นไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยว่าเป็นของใครเพราะถึงอย่างไรก็เป็นที่ดินของรัฐทั้งสิ้น แต่สำหรับการถือกรรมสิทธิ์ในสิ่งปลูกสร้าง(ทำเทียบเรือ) นั้น กรมธนารักษ์มีความเห็นว่าเป็นสิ่งปลูกสร้างที่ดำเนินการโดยส่วนราชการตามมติของคณะรัฐมนตรี และใช้เงินงบประมาณแผ่นดินก่อสร้าง สิ่งปลูกสร้างดังกล่าวจึงเป็นอสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน และน่าจะมีสภาพเป็นที่ราชพัสดุโดยกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์แทนรัฐตามนัยมาตรา ๔<sup>๘</sup> และมาตรา ๕<sup>๙</sup> แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ ฯ

๒. ส่วนปัญหาเรื่องอำนาจจัดการในทำเทียบเรือ กรมธนารักษ์มีความเห็นเช่นเดียวกับความเห็นของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่าอาจเปลี่ยนสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินอื่นได้โดยสภาพการใช้ที่ดิน เรื่องทำนองนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้เคยพิจารณาให้ความเห็นว่า<sup>๑๐</sup> ที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ทางราชการได้ประกาศสงวนหวงห้ามไว้ แม้การหวงห้ามจะมีได้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ทางราชการได้เข้าครอบครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินในทางราชการตลอดมา ที่ดินแปลงนี้ได้แปรสภาพไปเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามประมวลกฎหมายแพ่งและ

<sup>๘</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ (๓)

<sup>๙</sup> มาตรา ๕ ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ

บรรดาที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรมใดได้มาโดยการเวนคืนหรือการแลกเปลี่ยนหรือโดยประการอื่น ให้กระทรวงการคลังเข้าถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุนั้น ทั้งนี้ ยกเว้นที่ดินที่ได้มาโดยการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

<sup>๑๐</sup> บันทึก เรื่อง หาหรือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับประเภทที่ดินตาม มาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (กรณีที่ดินบริเวณท่าเรือท่าทองอำเภอเมืองสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี

พาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๓)<sup>๑๑</sup> และเป็นที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ ฯ มาตรา ๔<sup>๑๒</sup> ดังนั้น หากที่ดินรกร้างว่างเปล่าสามารถเปลี่ยนสภาพเป็นที่ราชพัสดุได้โดยสภาพแห่งการใช้ที่ดิน การปกครองดูแลการจัดหาประโยชน์ และการมอบหมายให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดไปจัดหาประโยชน์ย่อมเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่ราชพัสดุ ตามมาตรา ๖<sup>๑๓</sup> แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ ฯ ด้วย

๓. กรมธนารักษ์เห็นว่า ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๒๕ วันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๒๕ และวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๒๖ ย่อมเป็นการยืนยันได้ว่า รัฐบาลได้อนุมัติให้มีการก่อสร้างท่าเทียบเรือขึ้นเพื่อประโยชน์ของรัฐ และให้ท่าเทียบเรือเป็นทรัพย์สินของรัฐบาล มิใช่ขององค์การปกครองท้องถิ่น โดยให้กระทรวงทบวงกรมที่เกี่ยวข้องดำเนินงานบริหารตามอำนาจหน้าที่ ดังนั้น หากองค์การปกครองท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนจะเข้าดำเนินการจัดหาประโยชน์ จึงควรต้องเข้าโดยปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงการคลัง นอกจากนั้น ในการก่อสร้างท่าเทียบเรือชายฝั่งปัตตานีนั้น จังหวัดปัตตานีและกรมเจ้าท่าได้ประสานงานกับกรมธนารักษ์มาโดยตลอด เช่น ได้แจ้งโครงการสร้างท่าเรือชายฝั่งและหาเรือขึ้นตอนในการบริหารท่าเรือ ฯ จัดส่งสำเนาสัญญาจ้างเหมาก่อสร้างท่าเทียบเรือ ฯ มาให้ทราบ และเมื่อก่อสร้างเสร็จก็ได้ส่งมอบให้กรมธนารักษ์พร้อมกับได้นำส่งขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุไว้กับกระทรวงการคลังด้วย

๔. โดยที่การวินิจฉัยปัญหาดังกล่าวจะมีผลกระทบต่อถึงทรัพย์สินและผลประโยชน์ของรัฐที่กระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) มีหน้าที่จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ ฯ จึงสมควรที่จะได้รับการพิจารณาทบทวนและวินิจฉัยปัญหาดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง

กระทรวงการคลังได้พิจารณาความเห็นของกรมธนารักษ์แล้วเห็นชอบกับข้อเสนอของกรมธนารักษ์ กระทรวงการคลังจึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอให้ที่ประชุม

<sup>๑๑</sup> มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อม และโรงพยาบาลสำหรับราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์

<sup>๑๒</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ (๓)

<sup>๑๓</sup> มาตรา ๖ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการที่ราชพัสดุ” ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธาน ปลัดกระทรวงการคลังเป็นรองประธาน ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม อธิบดีกรมที่ดิน ผู้อำนวยการสำนักผังเมืองเป็นกรรมการ อธิบดีกรมธนารักษ์เป็นกรรมการ และเลขาธิการ และผู้อำนวยการกองรักษาที่หลวง กรมธนารักษ์ เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขาธิการ

ให้คณะกรรมการมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์และวิธีการในการปกครองดูแลบำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์ เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ

หลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด ให้ตราเป็นกฎกระทรวง

ใหญ่กรรมการร่างกฎหมายพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับทำเทียบเรือชายฝั่งปัตตานี ซึ่งกรมธนารักษ์มีความเห็นว่าเป็นที่ราชพัสดุและอำนาจหน้าที่ในการจัดการดูแลรักษาและจัดหาประโยชน์จะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ ฯ

เนื่องจากกระทรวงการคลังได้ขอให้ทบทุนปัญหาที่กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๖ ได้วินิจฉัยไปแล้ว และปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญ เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงอาศัยอำนาจตามข้อ ๑๔<sup>๑๔</sup> (๒) และ (๔) แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒ จัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายเพื่อพิจารณาปัญหาดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาข้อหารือของกระทรวงการคลัง และได้รับฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง กรมที่ดิน และองค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานี) และผู้แทนกระทรวงคมนาคม (กรมเจ้าท่า) แล้ว ข้อเท็จจริงปรากฏว่า เดิมรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ออกประกาศกระทรวงมหาดไทยลงวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๒๐ มอบหมายให้กรมการปกครองจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่า ตั้งอยู่หมู่ที่ ๘ ตำบลบานา อำเภอเมืองปัตตานี จังหวัดปัตตานี จำนวน ๑ แปลง เนื้อที่ประมาณ ๑,๔๓๖ ไร่ ๒ งาน ๓๒.๙ ตารางวา เพื่อนำรายได้ให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีสำหรับบำรุงท้องถิ่นตามมาตรา ๑๑<sup>๑๕</sup> แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ต่อมารัฐมนตรีได้ออกประกาศกระทรวงมหาดไทยลงวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๒๒ มอบหมายให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานี เป็นผู้ที่มีอำนาจในการจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวข้างต้นสืบแทนกรมการปกครองต่อไป เนื่องจากมีการแก้ไขประมวลกฎหมายที่ดินเพิ่มบทนิยาม “ทบวงการเมือง” ซึ่งมีผลให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นทบวงการเมืองตามประมวลกฎหมายที่ดิน องค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีก็ได้เข้าครอบครองจัดหาประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวตลอดมา โดยจัดแบ่งที่ดินเป็นสามส่วน ส่วนแรก เนื้อที่ประมาณ ๕๐๐ ไร่ ได้จัดให้ราษฎรเช่าทำนาเกลือและนาุ้งโดยเก็บค่าเช่าไร่ละ ๒.๕๐ บาท ต่อปี ส่วนที่สอง เนื้อที่ประมาณ ๘๐๐ ไร่ ได้จัดเป็นเขตอุตสาหกรรมโดยเก็บค่าเช่าไร่ละ ๒,๐๐๐ บาท ต่อปี ส่วนที่สาม เนื้อที่ ๑๓๖ ไร่ ๒ งาน ๓๒.๙ ตารางวา ซึ่งกรมเจ้า

<sup>๑๔</sup> ข้อ ๑๔ เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาจจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(๒) เมื่อส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจขอให้ทบทุนปัญหาที่กรรมการร่างกฎหมายคณะใดคณะหนึ่งได้วินิจฉัยไปแล้ว

๑.ล๑

๑.ล๑

(๔) เมื่อเห็นว่าเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญ หรือผลของการวินิจฉัยอาจกระทบกระเทือนต่อวิถีทางปฏิบัติราชการอันอาจก่อให้เกิดผลเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะหรือระบบบริหารราชการเป็นส่วนรวม

<sup>๑๕</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ (๔)

ทำได้ขอใช้ที่ดินบริเวณที่อยู่ติดกับแม่น้ำปัตตานี เนื้อที่ ๑๐๙ ไร่เพื่อก่อสร้างท่าเทียบเรือ โดยตกลงกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีว่า จะมอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีจัดหาผลประโยชน์จากท่าเทียบเรือดังกล่าว สำหรับงบประมาณในการก่อสร้างท่าเทียบเรือดังกล่าว ๕๗ ล้านบาทนั้น คณะรัฐมนตรีได้จัดสรรให้ตามข้อเสนอของสำนักงบประมาณตามโครงการในแผนงานพัฒนาการขนส่งทางน้ำของกรมเจ้าท่า เมื่อก่อสร้างท่าเทียบเรือนี้เสร็จแล้ว กรมเจ้าท่าได้มอบท่าเทียบเรือและสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวให้แก่กรมธนารักษ์เมื่อวันที่ ๑๖ เมษายน ๒๕๒๗ เพื่อขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ และต่อมากรมเจ้าท่าได้ส่งมอบท่าเทียบเรือและสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีเมื่อวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๒๗ เพื่อดำเนินการจัดหาผลประโยชน์ต่อไป ฉะนั้น จึงเกิดปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีและกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ว่า อำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและจัดหาผลประโยชน์ในท่าเทียบเรือและสิ่งปลูกสร้างที่ก่อสร้างโดยใช้งบประมาณของรัฐบาลที่ดิน ๑๐๙ ไร่ดังกล่าว จะเป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานี หรือเป็นของกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ในปัญหานี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) และเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นในข้อยุติที่ไม่ตรงกัน กระทรวงการคลังจึงได้ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) พิจารณาทบทวนปัญหานี้อีกครั้งหนึ่ง

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาทบทวนปัญหาดังกล่าวแล้ว มีความเห็นว่า ในเรื่องที่ดินรกร้างว่างเปล่าเนื้อที่ประมาณ ๑,๔๓๖ ไร่ ๒ งาน ๓๒.๙ ตารางวา ที่ตำบลบานา อำเภอเมืองปัตตานี จังหวัดปัตตานี นี้ เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้มอบหมายให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีจัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา ๑๑<sup>๖๖</sup> แห่งประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว องค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีก็ได้เข้าครอบครองจัดหาผลประโยชน์ตลอดมา องค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีย่อมมีอำนาจจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวตามมาตรา ๑๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้อย่างกว้างขวางอันรวมตลอดถึงการจัดทำให้ที่ดินใช้ประโยชน์ ซ้ำขาย แลกเปลี่ยน ให้เช่า และให้เช่าซื้อได้ และที่ดินดังกล่าวนี้ไม่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๔<sup>๖๗</sup>

ประเด็นที่ว่าเมื่อมีการก่อสร้างท่าเทียบเรือและสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นในเนื้อที่ ๑๐๙ ไร่ ของที่ดินรกร้างว่างเปล่ารายนี้แล้ว ทั้งที่ดินและท่าเทียบเรือดังกล่าวจะแปรสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ อันจะต้องถือว่าเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เห็นว่าการก่อสร้างท่าเทียบเรือและสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นดังกล่าวเป็นเรื่องที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีจัดทำไปเพื่อหาผลประโยชน์ในสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่าตามที่ได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยตามมาตรา ๑๑ แห่งประมวล

<sup>๖๖</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ (๔)

<sup>๖๗</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ (๓)



กฎหมายที่ดิน ที่ดินดังกล่าวในสายตาของกฎหมายยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่าอยู่ และไม่อาจแปรสภาพไปเป็นที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๔ ได้

อนึ่ง แม้เงินค่าก่อสร้างทำเทียบเรือและสิ่งปลูกสร้างอื่นในที่ดินแปลงนี้จะได้มาจากงบประมาณแผ่นดินส่วนหนึ่ง ตามที่สำนักงบประมาณเสนอต่อคณะรัฐมนตรีตามโครงการในแผนงานพัฒนาการขนส่งทางน้ำของกรมเจ้าท่าก็ตาม ก็ต้องถือว่าเงินงบประมาณแผ่นดินดังกล่าวเป็นเงินที่คณะรัฐมนตรีจัดสรรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีเพื่อสร้างทำเทียบเรือเช่นเดียวกันกับเงินงบประมาณที่จัดสรรให้กับส่วนราชการอื่น และไม่ทำให้ทำเทียบเรือและสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวตกเป็นที่ราชพัสดุแต่ประการใด

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น การก่อสร้างทำเทียบเรือและสิ่งปลูกสร้างอื่นดังกล่าวจึงเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและจัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา ๑๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินอันเป็นอำนาจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีโดยเฉพาะ และไม่เป็นของกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๔

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์

(นายอมร จันทรสมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๒๙