

บันทึก

เรื่อง ปัญหาการรับโอนทรัพย์สินตามโครงการก่อสร้างทำเทียบเรือ
ท่องเที่ยวและพัฒนาปรับปรุงชายฝั่งทะเลพัทยาใต้ของเมืองพัทยา
(ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยทรัพย์สินของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๖๓ ข้อ ๔)

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๔๑๓/๕๐๑๙ ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๖๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ตามที่แจ้งให้กรมการปกครองทราบ ว่า คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้ตอบข้อหารือปัญหาข้อกฎหมาย ของกรมเจ้าท่ากรณีเมืองพัทยาขออนุญาตกรมเจ้าท่าถมที่ในทะเลเพื่อดำเนินการโครงการ ก่อสร้างทำเทียบเรือท่องเที่ยวและพัฒนาปรับปรุงชายฝั่งทะเลพัทยาใต้ โดยมีความเห็นว่า กรมเจ้า ท่ามีอำนาจที่จะอนุญาตให้เมืองพัทยาถมที่ในทะเลได้ตามที่เห็นสมควร ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติ การเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช ๒๔๕๖ มาตรา ๑๑๗ นั้น กระทรวงมหาดไทยได้รับแจ้ง จากจังหวัดชลบุรีว่า

๑. กรมเจ้าท่าได้อนุญาตให้เมืองพัทยาดำเนินการถมทะเลจำนวน ๑๒๐ ไร่ ตาม โครงการก่อสร้างทำเทียบเรือท่องเที่ยวและพัฒนาปรับปรุงชายฝั่งทะเลพัทยาใต้แล้วและเมือง พัทยาได้สำรวจแนวเขตและปักหลักบริเวณที่จะทำการถมทะเลตามโครงการดังกล่าวแล้ว ปรากฏ ว่าบริเวณดังกล่าวอยู่ห่างจากชายฝั่งทะเลประมาณ ๓๐ เมตรโดยวัดจากริมถนนเลียบริมชายฝั่งทะเล (ทางหลวงจังหวัดเดิมเลขที่ ๓๑๕๕) ด้านทิศตะวันตกออกไปตามแนวเขตที่ได้กำหนดไว้ในแผนที่ สังเขปแนบใบอนุญาตของกรมเจ้าท่า เลขที่ ๒๕/๒๕๖๓ ลงวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๖๓

๒. เมืองพัทยาเห็นว่า

๒.๑ พื้นที่บริเวณที่จะทำการถมทะเลเป็นพื้นที่ในทะเลซึ่งอยู่ใต้น้ำซึ่งไม่มี สภาพเป็นที่ดินตามมาตรา ๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนั้น เมืองพัทยาจึงไม่จำเป็นต้องขอ ถอนสภาพพื้นที่บริเวณดังกล่าวตามมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

๒.๒ กรณีที่เอกชนจะลงทุนก่อสร้างทำเทียบเรือท่องเที่ยวและพัฒนา ปรับปรุงชายฝั่งทะเลพัทยาใต้ตามโครงการดังกล่าว โดยเสนอผลประโยชน์ตอบแทนให้เมือง พัทยาและขอสิทธิการเช่าพื้นที่เป็นการอุทิศทรัพย์สินให้เป็นกรรมสิทธิ์แก่หน่วยการบริหารราชการ ส่วนท้องถิ่นที่มีเงื่อนไขและภาระติดพัน เมืองพัทยาจะรับมอบทรัพย์สินดังกล่าวได้ก็ต่อเมื่อได้รับ ความเห็นชอบจากสภาเมืองพัทยาและได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดตามระเบียบ กระทรวงมหาดไทยว่าด้วยทรัพย์สินของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๖๓ ข้อ ๔^๑

^๑ข้อ ๔ ในกรณีที่มีผู้อุทิศทรัพย์สินให้เป็นกรรมสิทธิ์แก่หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กิติ ให้สิทธิอันเกี่ยวกับทรัพย์สินกิติ หรือมอบให้เป็นผู้ดูแลทรัพย์สินนั้นกิติ ถ้าการกระทำดังกล่าวนี้มีเงื่อนไข

และเมื่อสภาเมืองพัทยาได้ให้ความเห็นชอบเรื่องดังกล่าวแล้ว เมืองพัทยาจึงขอให้จังหวัดชลบุรีพิจารณา

๓. จังหวัดชลบุรีเห็นว่ากรณีดังกล่าวยังไม่สามารถที่จะพิจารณาได้ว่าเป็นการขออนุมัติให้รับมอบกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยทรัพย์สินของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๒๓ ข้อ ๔ ทั้งนี้เพราะการที่หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นจะรับมอบทรัพย์สินได้ก็ต่อเมื่อได้มีทรัพย์สินอยู่แล้วและผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์แสดงเจตนาอุทิศทรัพย์สินหรือสิทธิที่มีอยู่ให้เป็นกรรมสิทธิ์ของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าขณะนี้ยังไม่ได้มีการก่อสร้างตามโครงการดังกล่าวแต่อย่างใด จึงยังไม่มีทรัพย์สินที่จะส่งมอบและรับมอบต่อกัน ดังนั้น กรณีดังกล่าวจึงไม่อยู่ในอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะเป็นผู้พิจารณาอนุมัติ และโดยที่ขณะนี้ยังไม่มีระเบียบได้วางแนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ จังหวัดชลบุรีจึงหารือไปยังกระทรวงมหาดไทยเพื่อขอทราบแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่องนี้

กระทรวงมหาดไทยเห็นว่ากรณีดังกล่าวข้างต้นแม้ว่ากรมเจ้าท่าจะอนุญาตให้เมืองพัทยาทำการถมทะเลบริเวณดังกล่าวได้แล้วก็ตาม แต่ก็ยังมีปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนี้ กล่าวคือ เนื่องจากพื้นที่ในทะเลบริเวณดังกล่าวแม้ว่า จะไม่มีสภาพเป็นที่ดินตามมาตรา ๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินก็ตามแต่ก็มีสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เมื่อเมืองพัทยาได้ทำการถมทะเลและก่อสร้างทำเทียบเรือในพื้นที่บริเวณดังกล่าวซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินดังกล่าวย่อมตกเป็นของแผ่นดินไม่ใช่ตกเป็นของเมืองพัทยา ทั้งนี้เพราะประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๕ บัญญัติว่า ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น จะโอนแก่กันมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา และโดยที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้เคยตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ในความเห็นที่กล่าวถึงข้างต้นว่า”การพัฒนาชายฝั่งทะเลโดยการถมที่ออกไปในทะเลเพื่อใช้เป็นสถานที่ก่อสร้างอาคารหรือสิ่งต่าง ๆ เช่น การก่อสร้างทำเทียบเรือและสถานที่ท่องเที่ยวขึ้นเป็นการนำพื้นที่ในทะเลซึ่งเดิมอยู่ใต้น้ำมาใช้ประโยชน์ สำหรับบางประเทศที่มีพื้นที่ดินน้อยและมีความต้องการขยายพื้นที่ให้มากขึ้นได้พัฒนาวิธีการนำที่ดินซึ่งเดิมเคยอยู่ใต้น้ำมาใช้ประโยชน์เป็นเวลานานแล้ว เช่น ประเทศเนเธอร์แลนด์ และบางประเทศได้ดำเนินการในเรื่องนี้ในระยะต่อมาโดยมีกฎหมายเฉพาะสำหรับการนี้ เช่น ประเทศสิงคโปร์ ซึ่งมี The foreshores Act, ๑๘๗๒ และประเทศฟิลิปปินส์ ซึ่งมี The republic Act No.๑๘๘๙, ๑๙๓๗ สำหรับประเทศไทยนั้นไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวกับเรื่องนี้โดยเฉพาะเนื่องจากยังไม่เคยประสบความจำเป็นที่จะต้องขยายพื้นที่ออกไปในทะเลดังเช่นประเทศที่กล่าวแต่ในสภาวะการณ์ปัจจุบันความจำเป็นที่จะต้องถมที่ออกไปในทะเลได้เกิดขึ้นแล้วดังจะเห็นได้จากตัวอย่างในกรณีของเมืองพัทยาและจังหวัดชายทะเลอื่น ๆ และคาดหมายได้ว่า ความจำเป็นนี้จะเพิ่มมากขึ้นในอนาคต หากจะมี

หรือมีการติดพัน หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นจะรับเอาซึ่งทรัพย์สินหรือสิทธินั้น ๆ ได้ก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากสภาจังหวัด หรือสภาเทศบาล หรือสภาเมืองพัทยา หรือคณะกรรมการสุขาภิบาลแล้วแต่กรณี และได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด

การตรากฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนี้โดยเฉพาะ ก็น่าจะเป็นประโยชน์ในการขยายพื้นที่โดยการนำที่ดินซึ่งเดิมอยู่ใต้ทะเลมาใช้ประโยชน์ได้โดยเหมาะสมยิ่งขึ้น

ดังนั้น กระทรวงมหาดไทยเห็นว่า หากเมืองพัทยาจะทำการถมทะเลและก่อสร้างทำเทียบเรือท่องเที่ยวและพัฒนาปรับปรุงชายฝั่งทะเลพัทยาได้ตามโครงการของเมืองพัทยาแล้ว ก็ควรจะได้มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนี้โดยเฉพาะเพื่อให้เมืองพัทยาสามารถดำเนินการตามโครงการดังกล่าวและรับโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินดังกล่าวได้ จึงขอหารือว่าความเห็นของกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวข้างต้นถูกต้องหรือไม่ ถ้าไม่ถูกต้องควรจะดำเนินการเรื่องนี้อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของกระทรวงมหาดไทยและบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และได้เชิญผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง จังหวัดชลบุรีและเมืองพัทยา) เข้าร่วมพิจารณาเพื่อชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ได้เห็นว่า เมืองพัทยามีโครงการก่อสร้างทำเทียบเรือท่องเที่ยวและพัฒนาชายฝั่งทะเลพัทยาได้ด้วยการถมทะเลชายฝั่งพัทยาได้ประมาณ ๑๑๐-๑๒๐ ไร่ เพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกชายฝั่งทะเลพัทยาได้ ปัญหาการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ปัญหาด้านสาธารณสุข การผังเมือง การป้องกันอัคคีภัย และส่งเสริมการท่องเที่ยวในการอำนวยความสะดวกปลอดภัยแก่นักท่องเที่ยว แต่เนื่องจากโครงการดังกล่าวต้องใช้เงินลงทุนเป็นจำนวนมาก เมืองพัทยาเห็นควรให้ภาคเอกชนดำเนินการและให้ผลประโยชน์ตอบแทนในการขอสิทธิการเช่าแก่เมืองพัทยา จึงประกาศเชิญชวนให้เอกชนไปลงทุนและมีผู้เสนอโครงการให้เมืองพัทยาศึกษา ๓ ราย เมืองพัทยาศึกษาแล้วเห็นสมควรให้บริษัทเนวรัตน์พัฒนาการ จำกัด เป็นผู้ดำเนินการ โดยบริษัทดังกล่าวเสนอโครงการมูลค่า ๖๘๐ ล้านบาท ซึ่งรวมถึงการถมที่ในทะเลและปลูกสร้างถาวรวัตถุลงในที่ดังกล่าว และขอสิทธิการเช่าพื้นที่ตามโครงการเป็นเวลา ๓๐ ปี โดยเสนอผลตอบแทนเป็นค่าเช่าเป็นรายปีและปรากฏตามเอกสารรายงานการประชุมสภาเมืองพัทยา ครั้งที่ ๑๐/๒๕๒๖ เมื่อวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๒๖ ซึ่งกระทรวงมหาดไทยส่งมาประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการว่าบริษัทเนวรัตน์พัฒนาการ จำกัด ตกลงจะยกทรัพย์สินดังต่อไปนี้ให้แก่

เมืองพัทยา คือ

๑. เงิน ๕ ล้านบาทในวันลงนามในสัญญา
๒. ที่ดินเนื้อที่ ๒ ไร่มูลค่า ๑๒ ล้านบาทในปลายปีที่ ๒ ของสัญญา
๓. สาธารณูปโภคหลักต่าง ๆ ที่จะก่อสร้างบนพื้นที่ตามโครงการ ได้แก่ ทำเทียบเรือ ถนน ท่อระบายน้ำ เขื่อน ไฟฟ้าสาธารณะ ลานจอดรถสาธารณะ โรงบำบัดน้ำเสียและระบบบำบัดน้ำเสีย และประตูเมืองพัทยา มูลค่าประมาณ ๑๕๐ ล้านบาท ซึ่งจะยกให้เมื่อก่อสร้างสาธารณูปโภคเหล่านี้แล้วเสร็จ

ต่อมาบริษัทเนวรัตน์พัฒนาการ จำกัด ได้เสนอบันทึกข้อตกลงลงวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๒๖ แก้ไขเพิ่มเติมข้อเสนอของบริษัทเกี่ยวกับอาคารและสิ่งปลูกสร้างนอกเหนือจากสิ่งปลูกสร้างสาธารณูปโภคตาม ๓. ข้างต้นโดยมีสาระสำคัญว่า เมื่อพ้นระยะเวลาการเช่า ๓๐ ปีแล้ว อาคารและสิ่งปลูกสร้างทั้งหมดบนพื้นที่ตามโครงการก็จะยกให้เมืองพัทยาด้วย แต่บริษัทขอ

สงวนสิทธิ์ในการเช่าอาคารและสิ่งปลูกสร้างต่อไปอีก ๒๐ ปี โดยให้เมืองพัทยาเป็นผู้กำหนดค่าเช่าและผลตอบแทนต่าง ๆ

สภาเมืองพัทยาได้ให้ความเห็นชอบตามโครงการและเห็นชอบให้เมืองพัทยารับมอบทรัพย์สินและสิทธิประโยชน์ตามเงื่อนไขที่บริษัทเนวรัตน์พัฒนาการจำกัด เสนอแล้ว แต่เนื่องจากข้อ ๔^๒ แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยทรัพย์สินของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๒๓ กำหนดว่า หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นจะรับโอนทรัพย์สินที่มีเงื่อนไขหรือภาระติดพันได้ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นนั้นและได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด เมืองพัทยาจึงขออนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีเพื่อรับมอบทรัพย์สินและสิทธิประโยชน์ที่บริษัทเนวรัตน์พัฒนาการ จำกัด เสนอจะยกให้เพื่อตอบแทนการเช่าพื้นที่ตามโครงการของเมืองพัทยาต่อไป แต่ในเรื่องนี้จังหวัดชลบุรีเห็นว่าตามข้อ ๔ แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวข้างต้นการที่หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นจะรับมอบทรัพย์สินได้ก็ต่อเมื่อได้มีทรัพย์สินอยู่แล้ว โดยที่ทรัพย์สินตามโครงการของเมืองพัทยานี้จะมีขึ้นในอนาคตเมื่อมีการดำเนินการตามโครงการครบถ้วนสมบูรณ์แล้ว จังหวัดชลบุรีจึงเห็นว่าไม่อยู่ในอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะพิจารณาอนุมัติได้ และขณะนี้ยังไม่มีระเบียบเป็นแนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่องนี้ จึงขอทราบแนวทางปฏิบัติจากกระทรวงมหาดไทย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อที่จังหวัดชลบุรีหรือกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวข้างต้นนั้น เป็นปัญหาเกี่ยวกับการที่เมืองพัทยาขออนุมัติผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีเพื่อรับมอบทรัพย์สินและสิทธิประโยชน์อื่นที่บริษัทเนวรัตน์พัฒนาการ จำกัด เสนอจะยกให้ตอบแทนการเช่าพื้นที่ตามโครงการของเมืองพัทยา จึงมีปัญหาค่าที่จะต้องพิจารณาว่ากรณีเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีจะพิจารณาให้ความเห็นชอบตามข้อ ๔ แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยทรัพย์สินของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๒๓ หรือไม่ แต่เมื่อได้พิเคราะห์หนังสือหารือของกระทรวงมหาดไทยที่ ๐๔๑๒/๕๐๑๙ ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๒๘ โดยตลอดแล้วปรากฏว่า กระทรวงมหาดไทยยังมิได้หยิบยกปัญหาที่จังหวัดชลบุรีหรือขึ้นพิจารณาว่า การที่เมืองพัทยารับโอนทรัพย์สินและสิทธิประโยชน์ที่บริษัทเนวรัตน์พัฒนาการ จำกัด เสนอให้ตามโครงการของเมืองพัทยาอยู่ในอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีที่จะพิจารณาอนุมัติตามข้อ ๔ แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวหรือไม่ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) เห็นว่า ปัญหานี้ควรได้รับการพิจารณาและเห็นว่าเป็นปัญหาตามข้อ ๔ แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว เพราะข้อ ๔ นั้นเองได้กำหนดว่า “ในกรณีที่มีผู้อุทิศทรัพย์สินให้เป็นกรรมสิทธิ์แก่หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นก็ดี ให้สิทธิอันเกี่ยวกับทรัพย์สินก็ดี หรือมอบให้เป็นผู้ดูแลทรัพย์สินนั้นก็ดี ถ้าการกระทำดังกล่าวนี้มีเงื่อนไขหรือมีภาระติดพัน หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นจะรับเอาซึ่งทรัพย์สินหรือสิทธิอัน ๆ ได้ก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบ

^๒ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

จากสภาจังหวัด หรือสภาเทศบาล หรือสภาเมืองพัทยา หรือคณะกรรมการสุขภาพิบาล แล้วแต่กรณี และได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด” และเมื่อพิเคราะห์ทรัพย์สินและสิทธิประโยชน์ที่บริษัท เนาวรัตน์พัฒนาการ จำกัด เสนอว่าจะยกให้แก่เมืองพัทยาเพื่อตอบแทนการเช่าพื้นที่ตามโครงการ ของเมืองพัทยาแล้ว เห็นได้ว่าเป็นทรัพย์สินและสิทธิประโยชน์ตามความหมายในข้อ ๔ แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยนี้ เพราะการให้ทรัพย์สินและสิทธิประโยชน์ดังกล่าวไม่จำเป็นเสมอไปว่าจะต้องมีทรัพย์สินอยู่แล้ว การยกทรัพย์สินและสิทธิประโยชน์ที่จะมีขึ้นในอนาคต ก็อยู่ในความหมายของคำว่า “สิทธิอันเกี่ยวกับทรัพย์สิน” ที่กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทยฉบับนี้ เมื่อการยกทรัพย์สินและสิทธิประโยชน์ดังกล่าวให้มีเงื่อนไขผูกพันว่าเมืองพัทยาจะต้องให้สิทธิ การเช่าแก่บริษัทเป็นการตอบแทน จึงเข้าลักษณะเป็นการอุทิศทรัพย์สินและสิทธิประโยชน์ให้แก่ เมืองพัทยาโดยมีเงื่อนไขหรือภาระติดพันซึ่งจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาเมืองพัทยาและ ได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีก่อน เมืองพัทยาจึงจะเข้าทำสัญญากับบริษัทคู่สัญญาได้

สำหรับเมืองพัทยาเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามมาตรา ๗^๑ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๒๑ และมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ในเขตเมืองพัทยาดังบัญญัติไว้ใน มาตรา ๖๗^๔ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เพื่อให้เขตสุขภาพิบาลนาเกลืออำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี ซึ่งได้ถูกยุบ เลิกและจัดตั้งเป็นเมืองพัทยา ได้เจริญก้าวหน้าในทางเศรษฐกิจและเป็นสถานที่พักตากอากาศ อันเป็นการส่งเสริมอุตสาหกรรมท่องเที่ยวตามนโยบายของรัฐบาล ดังนั้น คณะกรรมการ กฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) จึงเห็นว่า เมืองพัทยามีอำนาจดำเนินการตาม โครงการก่อสร้างท่าเทียบเรือท่องเที่ยวและพัฒนาปรับปรุงชายฝั่งทะเลพัทยาได้นี้ได้ และในการ

^๑มาตรา ๗ ให้ยุบเลิกสุขภาพิบาลนาเกลือ และจัดตั้งเป็นเมืองพัทยา

ให้เมืองพัทยามีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นมีอาณาเขตตามแผนที่ ท้ายพระราชบัญญัตินี้

การแก้ไขเปลี่ยนแปลงเขตเมืองพัทยาให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

^๔มาตรา ๖๗ ภายใต้บังคับบทบัญญัติของกฎหมาย เมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ดำเนินการใน เขตเมืองพัทยาในเรื่องดังต่อไปนี้

- (๑) การรักษาความสงบเรียบร้อย
- (๒) การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ
- (๓) การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง
- (๔) การจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม
- (๕) การรักษาความสะอาดของถนน ทางเดิน และที่สาธารณะ
- (๖) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- (๗) การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- (๘) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าจอดเรือ
- (๙) การควบคุมอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงแรมที่พักและสถานบริการอื่น
- (๑๐) การควบคุมและส่งเสริมกิจการท่องเที่ยว
- (๑๑) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายระบุเป็นหน้าที่ของเทศบาลนครหรือของเมืองพัทยา

ดำเนินการตามโครงการดังกล่าว เมืองพัทยาจะดำเนินการเองหรือให้เอกชนลงทุนดำเนินการก็ย่อมกระทำได้เพราะอยู่ในขอบเขตแห่งอำนาจที่กฎหมายให้ไว้

ในการที่บริษัทเนวรัตน์พัฒนาการ จำกัด จะลงทุนดำเนินการตามโครงการนี้นั้น เห็นว่า การที่บริษัทตกลงจะโอนทรัพย์สินและสิทธิประโยชน์ให้แก่เมืองพัทยา และเมืองพัทยาลงจะให้สิทธิการเช่าแก่บริษัทนั้น เป็นข้อตกลงที่มีลักษณะเป็นสัญญาต่างตอบแทน เมืองพัทยาซึ่งเป็นคู่สัญญาย่อมมีอำนาจรับมอบทรัพย์สินและสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ รวมทั้งให้สิ่งแลกเปลี่ยนตอบแทนแก่บริษัทเนวรัตน์พัฒนาการจำกัด ได้ ดังนั้น การที่เมืองพัทยาซึ่งเป็นหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นจะรับมอบทรัพย์สินและสิทธิประโยชน์ที่บริษัทเนวรัตน์พัฒนาการ จำกัด แสดงเจตนายกให้โดยขอสิทธิการเช่าพื้นที่ตามโครงการของเมืองพัทยาเป็นการตอบแทน จึงเข้าลักษณะเป็นการรับมอบทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้โดยมีเงื่อนไขหรือภาระติดพันตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๔ แห่งระเบียบของกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวข้างต้น ซึ่งเมืองพัทยาต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาเมืองพัทยาและได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีด้วยจึงเห็นว่า การที่เมืองพัทยาเสนอรายงานขออนุมัติผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีในเรื่องนี้เป็นการปฏิบัติชอบด้วยระเบียบของกระทรวงมหาดไทย และอยู่ในอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีจะพิจารณาอนุมัติได้

ส่วนในข้อที่กระทรวงมหาดไทยมีความเห็นในประการแรกว่า เมืองพัทยาได้ทำการถมทะเลและก่อสร้างท่าเทียบเรือท้องเตี้ยในพื้นที่บริเวณที่ได้รับอนุญาตจากกรมเจ้าท่าแล้ว เนื่องจากพื้นที่บริเวณดังกล่าวเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้นย่อมตกเป็นของแผ่นดิน ไม่ใช่ตกเป็นของเมืองพัทยานั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) เห็นว่า ปัญหาที่กระทรวงมหาดไทยกล่าวถึงนั้น ไม่ตรงกับประเด็นที่จังหวัดชลบุรีหรือไปยังกระทรวงมหาดไทยนอกจากนี้ปัญหาที่ว่าเมื่อเมืองพัทยาได้ทำการถมทะเลและก่อสร้างท่าเทียบเรือในพื้นที่อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินดังกล่าวนั้นจะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ราชพัสดุ หรือเป็นของเมืองพัทยาอันเป็นองค์การปกครองท้องถิ่น ตามมาตรา ๔^๕ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ ก็เป็นปัญหาที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ยังไม่อยู่ในฐานะที่จะพิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมายได้ เพราะเรื่องที่กรรมการร่างกฎหมายจะพิจารณาให้ความเห็นได้ตามข้อ ๔^๖ แห่ง

“มาตรา ๔ ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดิน โดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

ข้อ ๔ เพื่อให้การปฏิบัติราชการเป็นไปตามขั้นตอนของการบริหารราชการแผ่นดิน เรื่องที่กรรมการร่างกฎหมายจะพิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมายจะต้องเป็นเรื่องที่ได้มีการปรึกษาหารือระหว่างส่วนราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบหรือรักษาการตามกฎหมายแล้ว เว้นแต่จะเป็นกรณีเร่งด่วนหรือมีความจำเป็นอย่าง

ระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ.๒๕๒๒ นั้น จะต้องเป็นเรื่องที่ได้มีการปรึกษาหารือระหว่างส่วนราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบหรือรักษาการตามกฎหมายแล้ว

สำหรับข้อที่กระทรวงมหาดไทยอ้างถึงข้อสังเกตของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ว่า หากเมืองพัทยาจะทำการถมทะเลและก่อสร้างท่าเทียบเรือท่องเที่ยวและพัฒนาปรับปรุงชายฝั่งทะเลพัทยาได้ตามโครงการของเมืองพัทยาแล้ว ก็ควรจะได้มีการตรากฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนี้โดยเฉพาะเพื่อให้เมืองพัทยาสามารถดำเนินการตามโครงการดังกล่าวและรับโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินดังกล่าวได้นั้น เห็นว่า ข้อสังเกตดังกล่าวเป็นการตอบข้อหารือปัญหาข้อกฎหมายของกรมเจ้าท่ากรณีที่เมืองพัทยาขออนุญาตกรมเจ้าท่าถมที่ในทะเลเพื่อดำเนินโครงการก่อสร้างท่าเทียบเรือท่องเที่ยวและพัฒนาปรับปรุงชายฝั่งทะเลพัทยาได้^๖ ซึ่งข้อสังเกตนั้น มีความหมายเพียงว่า หากจะมีการตรากฎหมายในเรื่องนี้โดยเฉพาะก็น่าจะเป็นประโยชน์แก่การดำเนินการในเรื่องทำนองเดียวกันนี้ในอนาคต หาได้หมายความว่า จะต้องมีการตรากฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนี้โดยเฉพาะขึ้นก่อนจึงจะสามารถดำเนินการตามโครงการของเมืองพัทยาได้ไม่

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์

(นายอมร จันทรสมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๒๘

อื่นตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีจะได้มีมติหรือคำสั่ง

^๖บันทึก เรื่อง หารือปัญหาข้อกฎหมายตามมาตรา ๑๑๗ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช ๒๔๕๖ (กรณีเมืองพัทยาขออนุญาตทำสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ) ส่งพร้อมหนังสือถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนมาก ที่ นร ๐๕๐๑/๗๗๔ ลงวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๒๗