

บันทึก

เรื่อง เทศบาลตำบลหัวหินขอเปลี่ยนแปลงสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดิน

กรมการปกครองได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๔๑๓/๘๖๙๓๖ ลงวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๓๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปได้ว่า จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ได้มีหนังสือที่ ปช. ๐๐๑๖/๔๕๙๓ ลงวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๓๔ แจ้งว่า เทศบาลตำบลหัวหินได้รายงานขออนุมัติเปลี่ยนแปลงสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินตามหนังสือตราจองที่ดิน เลขที่ ๑๓๑๙ ตำบลหนองแก อำเภอหัวหิน (ปราณบุรี) จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เนื้อที่ ๑๓ ไร่ ๓ งาน ๒๐ ตารางวา โดยมีข้อเท็จจริงได้ว่า ที่ดินแปลงดังกล่าวเทศบาลตำบลหัวหินได้รับโอนมาพร้อมกับอาคารเรียนของโรงเรียนตะเกียบจากกระทรวงศึกษาธิการ เมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๐๖ เพื่อใช้ประโยชน์ของการศึกษาตั้งเป็นโรงเรียนเทศบาลบ้านตะเกียบ แต่เนื่องจากบริเวณดังกล่าวเป็นที่ลุ่ม มีน้ำท่วมขังเกือบตลอดปี เป็นอุปสรรคในการจัดการเรียนการสอน อาคารเรียนเดิมก็มีสภาพชำรุดทรุดโทรม ไม่เหมาะสมที่จะใช้เป็นอาคารเรียนต่อไป ประกอบกับวัดเขาไกรลาศยินยอมให้เทศบาลฯใช้ที่ดินของวัดจำนวน ๗ ไร่ ซึ่งเป็นที่สูงกว่าและน้ำท่วมไม่ถึงรวมทั้งให้ใช้อาคารเรียนของโรงเรียนไกรลาศวิทยาการเดิม เป็นที่ตั้งโรงเรียนแห่งใหม่ เทศบาลฯจึงได้ย้ายโรงเรียนเทศบาลบ้านตะเกียบไปตั้งอยู่ในที่ดินของวัดเขาไกรลาศ เมื่อวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๒๒ และตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา ที่ดินแปลงดังกล่าวก็ได้ถูกทิ้งร้างมาจนถึงปัจจุบัน ต่อมาเทศบาลฯได้พิจารณาเห็นว่าสมควรนำที่ดินแปลงดังกล่าวไปจัดหาผลประโยชน์สำหรับบำรุงท้องถิ่น เทศบาลฯจึงขออนุมัติเปลี่ยนแปลงสภาพการใช้ประโยชน์ในที่ดินแปลงนั้น โดยการเปิดประมูลให้เอกชนเช่าลงทุนก่อสร้างอาคารพาณิชย์ และหรืออาคารพักอาศัย อาคารสรรพสินค้า อาคารสำนักงาน อาคาร โรงแรม แล้วยกกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินสิ่งก่อสร้างทั้งหมดให้กับเทศบาลฯ เพื่อเก็บค่าเช่าโดยมีกำหนดระยะเวลาไม่เกิน ๓๐ ปี

เมื่อจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ได้รับเรื่องแล้วก็ได้แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบสภาพการใช้ประโยชน์ในที่ดินแปลงดังกล่าวเพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมในด้านต่าง ๆ ซึ่งเมื่อคณะกรรมการฯพิจารณาแล้วเห็นควรอนุมัติให้เทศบาลเปลี่ยนสภาพการใช้ที่ดินได้ และจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ก็เห็นชอบด้วย แต่การเปลี่ยนแปลงสภาพการใช้ประโยชน์ในที่ดินในกรณีนี้เป็น การนำทรัพย์สินไปจัดหาประโยชน์ ซึ่งจะต้องปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการ จัดหาประโยชน์ในทรัพย์สินของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๑ แต่ในเรื่องนี้ ระเบียบไม่ได้กำหนดไว้ จึงต้องขอทำความตกลงกับกระทรวงมหาดไทยตามข้อ ๕^๑ วรรคสอง ของ

^๑ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในทรัพย์สินของหน่วยการบริหาร ราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๑

ข้อ ๕ ให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามระเบียบนี้ และให้มีอำนาจตีความและ วินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามระเบียบนี้

ระเบียบดังกล่าว กรมการปกครองจึงหาหรือว่าที่ดินตามหนังสือตราจองที่ดินเลขที่ ๑๓๑๙ ตำบลหนองแก อำเภอสหัสขันธ์ (ปรามบุรี) จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เป็นกรรมสิทธิ์ของเทศบาลตำบลสหัสขันธ์หรือไม่ และเทศบาลจะนำไปจัดหาประโยชน์ได้หรือไม่ ประการใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหาหรือดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครองและกรมที่ดิน) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานปลัดกระทรวงศึกษาธิการ) และผู้แทนเทศบาลตำบลสหัสขันธ์ แล้ว ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ที่ดินตามหนังสือตราจองเลขที่ ๑๓๑๙ ตำบลหนองแก อำเภอสหัสขันธ์ (ปรามบุรี) จังหวัดพระนครศรีอยุธยา นั้น เดิมอยู่ในความครอบครองของนายบาง เกิดทอง โดยการจับจองไม่มีเอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๔๙๕ นายบาง เกิดทอง ได้ยกที่ดินแปลงนี้ให้กระทรวงศึกษาธิการ เพื่อใช้เป็นสถานที่ตั้งโรงเรียนบ้านตะเกียบ ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการก็ได้ก่อสร้างอาคารเรียนและใช้ประโยชน์ตามเจตนาของผู้ให้ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา และได้มีการออกเอกสารสิทธิตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” เลขที่ ๑๓๑๙ เมื่อวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๐๒ โดยมีชื่อกระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ ครั้นเมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๐๖ ได้มีการโอนกิจการโรงเรียนบ้านตะเกียบรวมทั้งทรัพย์สินและสิ่งปลูกสร้างของโรงเรียนทั้งหมดจากกระทรวงศึกษาธิการไปเป็นของเทศบาลตำบลสหัสขันธ์ เพื่อให้ดำเนินกิจการเป็นโรงเรียนเทศบาลบ้านตะเกียบ ตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. ๒๔๗๘ มาตรา ๔๐^๒ ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการและกรมที่ดินเห็นว่า “ทรัพย์สิน” ตามมาตรา ๔๐ ดังกล่าว หมายความว่ารวมถึง “ที่ดิน” ด้วย กระทรวงศึกษาธิการจึงได้ดำเนินการโอนที่ดินและกรมที่ดินก็ได้จดทะเบียนให้เทศบาลตำบลสหัสขันธ์เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงนี้สืบมา ในกรณีนี้กรมธนารักษ์ได้ชี้แจงว่า หลักเกณฑ์เกี่ยวกับเรื่องที่ราชพัสดุนี้ได้เริ่มมีมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๖๔ ดังปรากฏตามพระราชหัตถเลขาของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวตอนหนึ่งว่า “...สมควรจะรวบรวมบรรดาที่ดินของหลวงในกระทรวงต่าง ๆ มาขึ้นทะเบียนราชพัสดุไว้ทางกระทรวงพระคลังเสียทางเดียว เพื่อปกครองให้เป็นหลักฐานสืบไป...” ต่อมากระทรวงการคลังจึงได้ออกระเบียบการปกครองและจัดประโยชน์ที่ดินสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุ พุทธศักราช ๒๔๘๕ กำหนดให้ “...ที่ดินซึ่งรัฐบาลปกครองใช้ราชการอยู่หรือสงวนไว้ใช้ราชการภายในและรัฐบาลได้เข้าปกครองจัดประโยชน์แล้ว...” เป็นที่ราชพัสดุ^๓ โดยให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์หรือครอบครอง

การได้อันเกี่ยวกับการจัดหาประโยชน์ในทรัพย์สินของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งระเบียบนี้ไม่ได้กำหนดไว้ ให้ขอทำความตกลงกับกระทรวงมหาดไทยก่อนทุกกรณี หรือกรณีที่มีเหตุพิเศษกระทรวงมหาดไทยอาจสั่งการยกเว้นการปฏิบัติตามความในระเบียบนี้เป็นกรณี ๆ ได้

^๒ พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. ๒๔๗๘

มาตรา ๔๐ เมื่อท้องถิ่นใดมีฐานะเป็นเทศบาลแล้ว ให้โอนโรงเรียนประชาบาล รวมทั้งทรัพย์สินของโรงเรียนมาเป็นของเทศบาลนั้น

^๓ ข้อ ๓ ตามระเบียบการนี้ คำว่า “ที่ดินราชพัสดุ” หมายความว่า

ที่ดินนั้น (ตามข้อ ๑๙)^๔ อย่างไรก็ตามก็ได้มีการกำหนดข้อยกเว้นไว้ในข้อ ๑๙ นั้นเอง สำหรับกรณีที่เอกชนยกที่ดินให้กับทางราชการโดยแสดงเจตนาที่จะให้กระทรวง ทบวง กรมใดโดยเฉพาะ ก็ให้กระทรวง ทบวง กรมนั้นถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามเจตนาของผู้ให้ได้ และต่อมาเมื่อพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ใช้บังคับก็ยังคงรับรองหลักการนี้อยู่ดังจะเห็นได้จากมาตรา ๑๐^๕ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) พิจารณาแล้ว มีความเห็นว่า ที่ดินแปลงนี้เป็นกรรมสิทธิ์เทศบาลตำบลหัวหินหรือไม่ นั้น โดยที่ตามหลักฐานการได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงนี้ ปรากฏว่าเป็นที่ดินที่เอกชน (นายบาง เกิดทอง) ยกให้กับกระทรวงศึกษาธิการเพื่อใช้เป็นสถานที่ตั้งโรงเรียนบ้านตะเกียบตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๙๕ และได้มีการใช้ประโยชน์ตามเจตนาของผู้ให้มาตั้งแต่ต้นแล้ว ที่ดินแปลงนี้จึงเป็นที่ราชพัสดุตามข้อ ๓ แห่งระเบียบการปกครองและจัดประโยชน์ที่ดินสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุ พุทธศักราช ๒๔๘๕ โดยมีกระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์เพื่อประโยชน์ของการศึกษา นอกจากนั้น ที่ดินแปลงนี้ยังมีลักษณะตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์^๖ ที่ดินแปลงนี้จึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินด้วย ต่อมาเมื่อพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ใช้บังคับ ตาม

(๑) ที่ดินซึ่งรัฐบาลปกครองใช้ราชการอยู่ หรือสงวนไว้ใช้ราชการภายในและรัฐบาลได้เข้าปกครองจัดประโยชน์แล้ว นอกจากที่ดินในความปกครองกรมรถไฟทางหลวง ในความปกครองกรมโยธาเทศบาล และทรัพย์สินของจังหวัดตามมติคณะรัฐมนตรี

(๒) ที่สาธารณะประโยชน์เล็กใช้ เช่น คู คลอง ถนน ทางหลวงต่าง ๆ ซึ่งมีใช้เพื่อการสาธารณประโยชน์แล้ว

ที่ดินราชพัสดุต้องสำรวจส่งขึ้นทะเบียนทางกระทรวงการคลังทั้งสิ้น

^๔ ข้อ ๑๙ การรับโอน รับซื้อ ถือกรรมสิทธิ์หรือครอบครองที่ดินราชพัสดุและสิ่งปลูกสร้างเป็นของรัฐบาลหรือเพื่อประโยชน์แห่งรัฐบาล ให้จัดทำในนามกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ เว้นแต่เป็นกรณีที่รับโอนมาโดยเอกชนเป็นผู้ให้ และแสดงเจตนาให้แก่กระทรวงทบวงกรมนั้น ๆ โดยเฉพาะ ก็ให้กระทรวงทบวงกรมนั้นเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ได้ตามเจตนาของผู้ให้

^๕ มาตรา ๑๐ กระทรวงทบวงกรมใดประสงค์จะใช้ที่ราชพัสดุ เพื่อประโยชน์ในทางราชการ ถ้าที่ราชพัสดุนั้นตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานครให้ทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ แต่ถ้าที่ราชพัสดุนั้นตั้งอยู่ในจังหวัดอื่น ให้แจ้งการขอใช้ที่ราชพัสดุนั้นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เมื่อได้รับความยินยอมจากผู้ว่าราชการจังหวัด ให้ทำความตกลงกับกรมธนารักษ์

^๖ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่าและที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อม และโรงทหาร
สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์

บทบัญญัติมาตรา ๔^๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ก็ยังรองรับไว้โดยชัดเจนว่าที่ดินแปลงนี้เป็นที่ราชพัสดุ แม้ว่าต่อมากระทรวงศึกษาธิการได้โอนที่ดินแปลงนี้ให้กับเทศบาลตำบลหัวหินเพื่อใช้ประโยชน์ของการศึกษาโรงเรียนเทศบาลตำบลหัวหินโดยจัดแจ้งไว้ในตราจองดังกล่าวก็ตาม แต่การโอนโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. ๒๔๗๘ มาตรา ๔๐ ที่บัญญัติว่า “...ให้โอนโรงเรียนประชาบาลรวมทั้งทรัพย์สินของโรงเรียนมาเป็นของเทศบาล” เป็นการโอนกิจการรวมทั้งทรัพย์สินของโรงเรียน^๔ เช่น อุปกรณ์การเรียนการสอน เป็นต้น ไม่ถือว่าเป็นการโอนที่ดินโดยอาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๕^๕ เพราะคำว่า “บทกฎหมายเฉพาะ” หมายความว่า โดยบทกฎหมายนั้นเองได้บัญญัติให้โอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น ๆ ไว้โดยตรง ดังนั้น เมื่อยังไม่มีกฎหมายเฉพาะให้โอนกรรมสิทธิ์ไปก็ต้องถือว่าที่ดินดังกล่าวยังเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่มิได้โอนไปแต่อย่างใด และเป็นที่ราชพัสดุเมื่อพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ ใช้บังคับแล้ว

เมื่อที่ดินแปลงดังกล่าวเป็นที่ราชพัสดุ การที่เทศบาลตำบลหัวหินประสงค์จะนำไปใช้เพื่อจัดหาผลประโยชน์สำหรับบำรุงท้องถิ่น โดยการเปิดประตูประมูลให้เอกชนเช่าลงทุนก่อสร้างอาคารพาณิชย์ เทศบาลฯจะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ และกฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัติดังกล่าว

(นายไมตรี ต้นเข็มทรัพย์)

รองเลขาธิการฯ

ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๓ มาตรา ๔ ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดิน โดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

^๔ บันทึก เรื่อง การโอนที่ดินที่มีผู้บริจาคให้กระทรวงศึกษาธิการจะต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกาหรือไม่ (ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ สร. ๐๙๐๓/๙๑๗ ลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๗ ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี) และบันทึก เรื่อง กรรมสิทธิ์ที่ดินโรงเรียนบ้านท่ามิหรำ อำเภอเมืองพัทลุง จังหวัดพัทลุง (ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ สร. ๐๘๐๒/๒๒๗๑ ลงวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๑๔ ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี)

^๕ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๓๐๕ ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นจะโอนแก่กันมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ธันวาคม ๒๕๓๔