

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง แนวทางการปฏิบัติในการดำเนินการตามโครงการจัดหาที่อยู่อาศัย
ให้แก่ประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๘๐๘.๒/๖๒๖๔๐ ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๔๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า เทศบาลเมืองพระพุทธรูป มีหนังสือหรือแนวทางการปฏิบัติในการดำเนินการตามโครงการจัดหาที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาความยากจน โดยการจัดหาที่ดินและดำเนินการก่อสร้างบ้านพักอาศัยให้แก่ประชาชนผู้มีรายได้น้อยโดยใช้งบประมาณของเทศบาลฯ แต่มีปัญหาติดขัดกรณีการโอนกรรมสิทธิ์ในบ้านและที่ดินดังกล่าวเนื่องจากอาจจะไม่สามารถโอนกรรมสิทธิ์ให้แก่ประชาชนได้ เพราะคณะกรรมการกฤษฎีกาเคยให้ความเห็นกรณีเทศบาลตำบลบ้านเพที่ได้จัดซื้อที่ดินมาเพื่อใช้ในการดำเนินการก่อสร้างระบบกำจัดขยะมูลฝอยโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะนำมาใช้เพื่อประโยชน์ของเทศบาลตำบลบ้านเพโดยเฉพาะ ที่ดินดังกล่าวจึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามนัยมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งหากจะโอนขายให้แก่เอกชนก็จะต้องดำเนินการโดยวิธีเสนอร่างพระราชบัญญัติเพื่อโอนที่ดินดังกล่าวต่อไป ซึ่งจะทำให้เป็นปัญหาที่ยุ่งยากและใช้ระยะเวลาการปฏิบัติมาก

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่เทศบาลเมืองพระพุทธรูปได้นำเงินงบประมาณของตนเองไปดำเนินการจัดซื้อที่ดินและดำเนินการก่อสร้างที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนผู้มีรายได้น้อยตามโครงการจัดหาที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาความยากจน นั้น ที่ดินดังกล่าวน่าจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงไม่สามารถที่จะโอนกรรมสิทธิ์ให้แก่ประชาชนได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจตามบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๑๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่เนื่องจากปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่กระทบต่อการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแนวทางปฏิบัติที่ถูกต้องจึงขอหารือว่าความเห็นของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นข้างต้นถูกต้องหรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าว ประกอบกับได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) ผู้แทนการเคหะแห่งชาติ และผู้แทนเทศบาลเมืองพระพุทธรูป

บาทแล้ว มีความเห็นว่า โดยที่เทศบาลเป็นหน่วยงานของรัฐ ทรัพย์สินของเทศบาลจึงถือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน และเนื่องจากทรัพย์สินของแผ่นดินแบ่งเป็น ๒ ประเภท คือ ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาและสาธารณสมบัติของแผ่นดิน การจะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินประเภทใด จะต้องพิจารณาจากวัตถุประสงค์ในการได้มาซึ่งที่ดินนั้น หากการได้มานั้นมีวัตถุประสงค์จะใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันก็ถือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามนัยมาตรา ๑๓๐๔^๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่หากการได้มานั้นไม่ได้มีวัตถุประสงค์จะใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันก็ถือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา ฉะนั้น เมื่อเทศบาลเมืองพระพุทธบาทจัดซื้อที่ดินมา ที่ดินนั้นจึงถือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน และเมื่อได้จัดซื้อที่ดินโดยใช้เงินงบประมาณของตนเองโดยมีวัตถุประสงค์ชัดแจ้งว่า เพื่อนำไปดำเนินการก่อสร้างบ้านพักอาศัยให้แก่ประชาชนผู้มีรายได้น้อยตามโครงการจัดหาที่อยู่อาศัยให้แก่ประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน จึงไม่ใช่นำไปใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันที่จะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามนัยมาตรา ๑๓๐๔ ดังกล่าว ประกอบกับอสังหาริมทรัพย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับยกเว้นไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔^๒ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ดังนั้น ที่ดินและบ้านพักอาศัยนั้นจึงเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่เทศบาลเมืองพระพุทธบาทสามารถโอนให้แก่ประชาชนได้ตามธรรมดา โดยไม่ต้องไปดำเนินการโอนโดยตราเป็นกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๑๓๐๕^๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือไม่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ แต่อย่างใด

อย่างไรก็ตาม โดยที่เทศบาลมีฐานะเป็นนิติบุคคลการจะดำเนินการในเรื่องใดๆ ได้ต้องเป็นเรื่องที่อยู่ในขอบอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

^๑มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์

^๒มาตรา ๔ ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

^๓ มาตรา ๑๓๐๕ ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นจะโอนแก่กันมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา

หรือตามที่มีกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น เมื่อพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มิได้ให้อำนาจเทศบาลตำบลและเทศบาลเมืองในการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยไว้ เทศบาลตำบลและเทศบาลเมืองจึงไม่อาจดำเนินการในเรื่องการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยได้ คงมีแต่เทศบาลนครเท่านั้นที่มาตรา ๕๖ (๕)^๔ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้เทศบาลนครมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม และแม้ว่าพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๖ (๑๒)^๕ จะได้กำหนดให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจและหน้าที่ในการปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย ทำนองเดียวกับที่พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ บัญญัติไว้สำหรับเทศบาลนคร แต่บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นเพียงการกำหนดแผนการที่บัญญัติไว้เป็นกรอบอำนาจหน้าที่เท่านั้น และแม้พระราชบัญญัตินี้จะให้อำนาจในการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย ก็มีได้หมายความว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายจะมีอำนาจในการจัดสรรที่ดินและก่อสร้างที่อยู่อาศัยเพื่อขายให้แก่ประชาชนอันมีลักษณะเป็นการประกอบกิจการค้าขายได้ เนื่องจากการจัดสรรที่ดินและการสร้างบ้านขายไม่ใช่การบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจกระทำได้ ทั้งยังอาจถือได้ว่าเป็นการขัดต่อประเพณีการปกครองที่ห้ามมิให้รัฐ

^๔ มาตรา ๕๖ ภายใต้อำนาจแห่งกฎหมาย เทศบาลนคร มีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาลดังต่อไปนี้

๑. จัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม	๑.๑
---	-----

๑.๑	๑.๑
-----	-----

^๕ มาตรา ๑๖ ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองดังนี้

๑.๑	๑.๑
(๑๒) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย	

๑.๑	๑.๑
-----	-----

กระทำการค้าขายแข่งขันกับเอกชน อันเป็นการหมิ่นเหม่ต่อการที่จะต้องรับผิดชอบเป็นการส่วนตัวเนื่องจากการกระทำเกินอำนาจหน้าที่ และอาจเป็นการทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เนื่องจากเป็นการนำงบประมาณแผ่นดินไปเป็นทุนในการดำเนินการตามโครงการดังกล่าว

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มีนาคม ๒๕๕๐