

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง กรรมสิทธิ์ที่ดินที่ตั้งอาคารเช่าแฟลตดินแดง

การเคหะแห่งชาติ ได้มีหนังสือ ที่ พม ๕๑๒๒/๓๗๔๕ ลงวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ด้วยการเคหะแห่งชาติเป็นรัฐวิสาหกิจในสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จัดตั้งขึ้นตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๑๖ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ มีวัตถุประสงค์หลักในการจัดให้มีเคหะเพื่อให้ประชาชนได้มีที่อยู่อาศัย ในการดำเนินงานของการเคหะแห่งชาติมีปัญหาในเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดินที่ตั้งของอาคารเช่าแฟลตดินแดงหลังที่ ๑-๖๔ ซึ่งมีชื่อกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ โดยมีข้อเท็จจริงดังนี้

เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๘๔ ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินเวนคืนในท้องที่ตำบลถนนพญาไทและตำบลสามเสนใน อำเภอดุสิต จังหวัดพระนคร พุทธศักราช ๒๔๘๔ เพื่อใช้ในการสาธารณูปโภคเป็นที่ทำลายมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล โดยให้นายกเทศมนตรีนครกรุงเทพเป็นเจ้าหน้าที่จัดการเพื่อดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกา ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๘๕ ได้มีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลถนนพญาไทและตำบลสามเสนใน อำเภอดุสิตจังหวัดพระนคร พุทธศักราช ๒๔๘๕ โดยให้เทศบาลนครกรุงเทพ เป็นผู้ดำเนินการและจ่ายค่าทดแทนและให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ โดยกระทรวงมหาดไทยได้มอบโฉนดที่ดินที่เวนคืนให้เทศบาลนครกรุงเทพเก็บรักษาไว้และมอบให้เทศบาลนครกรุงเทพใช้เป็นที่ทำลายมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลต่อไป

ในปี พ.ศ. ๒๔๙๙ กรมประชาสงเคราะห์ได้มีบันทึกข้อความ ที่ ๓๖๕๙/๒๔๙๙ ลงวันที่ ๒ เมษายน ๒๔๙๙ ถึงกระทรวงมหาดไทยขอให้นำพื้นที่ที่เวนคืนเพื่อทำลายมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล มาใช้เป็นสถานที่ก่อสร้างอาคารสงเคราะห์สำหรับเป็นที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยในบริเวณถนนดินแดงตามนโยบายของรัฐบาลในขณะนั้น กระทรวงมหาดไทยจึงเห็นชอบให้เทศบาลนครกรุงเทพจัดหาที่ดินสำหรับทำลายขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลแห่งใหม่ และให้กรมประชาสงเคราะห์ใช้ที่ดินแปลงนี้ปลูกสร้างอาคารเช่าแฟลตดินแดงจำนวน ๖๔ หลัง ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๖ - ๒๕๑๘ ตามบันทึกข้อความ กระทรวงมหาดไทย ที่ ๑๕๒๗/๒๔๙๙ ลงวันที่ ๗ เมษายน ๒๔๙๙

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๑๕ ได้มีการจัดตั้งการเคหะแห่งชาติขึ้นตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๑๖ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ซึ่งตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับ

ที่ ๓๑๖ ดังกล่าวได้กำหนดไว้ในข้อ ๕ ให้โอนกิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้และความรับผิดชอบของส่วนราชการและหน่วยงานดังต่อไปนี้ ให้แก่การเคหะแห่งชาติ

(๑) กรมประชาสัมพันธ์ เฉพาะที่เกี่ยวกับกิจการอาคารสงเคราะห์

(๒) สำนักงานอาคารสงเคราะห์ซึ่งจัดตั้งตามพระราชบัญญัติจัดตั้งสำนักงานอาคารสงเคราะห์ พุทธศักราช ๒๔๘๔

(๓) ธนาคารอาคารสงเคราะห์ เฉพาะที่เกี่ยวกับธุรกิจตามมาตรา ๒๗ (๑) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์ พ.ศ. ๒๔๙๖ และในส่วนที่เกี่ยวกับทรัพย์สิน สิทธิ และหนี้สิน ให้ธนาคารอาคารสงเคราะห์และการเคหะแห่งชาติทำความตกลงกัน ถ้าตกลงกันไม่ได้ให้คณะรัฐมนตรีชี้ขาด

(๔) สำนักงานปรับปรุงแหล่งชุมชน เทศบาลนครหลวงเฉพาะที่เกี่ยวกับการจัดสรรที่ดินและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม

กรมประชาสัมพันธ์ได้โอนทรัพย์สินให้แก่การเคหะแห่งชาติเป็นอาคารสงเคราะห์ให้เช่า (อาคารแฟลตดินแดง) จำนวน ๔๘ หลัง รวม ๓,๒๓๒ หน่วย คือ แฟลตหลังที่ ๑-๔๘ และมีการส่งมอบอาคารสงเคราะห์ที่กำลังดำเนินการก่อสร้างอยู่ คือ อาคารเช่าแฟลตหลังที่ ๔๙-๕๒ และ ๕๔ ซึ่งได้ก่อสร้างและคณะกรรมการตรวจรับได้ทำการตรวจรับเรียบร้อยแล้ว เหลือเพียงการจ่ายค่าจ้างให้กับผู้รับจ้างบางส่วน ส่วนอาคารแฟลตหลังที่ ๕๓ และ ๕๕-๕๙ ได้ทำสัญญาก่อสร้างกับผู้รับจ้างแล้วแต่ยังไม่มีการก่อสร้างเนื่องจากถนนทางเข้าสถานที่ก่อสร้างถูกปิดทำให้ผู้รับจ้างไม่อาจเคลื่อนย้ายวัสดุก่อสร้างเข้าสถานที่ก่อสร้างได้ตามหนังสือสรุปผลการดำเนินการก่อสร้างอาคารสงเคราะห์ที่กำลังดำเนินงานอยู่เพื่อมอบหมายงานต่อไป ปรากฏตามบันทึกการส่งมอบและรับมอบอาคารสงเคราะห์ของกรมประชาสัมพันธ์ ระหว่างกรมประชาสัมพันธ์กับการเคหะแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๑๖

ในปี พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้มีการตราพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยบทบัญญัติมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว กำหนดว่า ที่ราชพัสดุหมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดินดังต่อไปนี้

(๑) ที่รกร้างว่างเปล่าและที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

นอกจากนั้นบทบัญญัติมาตรา ๑๑ กำหนดให้บรรดาที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรม ได้มาโดยกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือโดยการแลกเปลี่ยนกรรมสิทธิ์กับ

เอกชน หรือโดยประการอื่นก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้โอนมาเป็นของ กระทรวงการคลัง

ต่อมากระทรวงการคลังโดยกรมธนารักษ์ได้มีหนังสือที่ กค ๐๔๐๕/๓๕๙๘๖ ลง วันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๒๑ ขอให้กระทรวงมหาดไทยมอบที่ดินในเขตเวนคืน พร้อมทั้งหลักฐาน ต่างๆ เกี่ยวกับที่ดินให้แก่กระทรวงการคลังเพื่อขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ กระทรวงมหาดไทยจึงได้ส่งเรื่องให้กรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นผู้ดูแลรักษา โฉนดและหลักฐานต่างๆ เกี่ยวกับที่ดินเป็นผู้พิจารณาดำเนินการ ซึ่งกรุงเทพมหานครได้โต้แย้ง กรรมสิทธิ์ในที่ดินว่าเป็นที่ดินของกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นองค์การปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยจึงได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๑๑๑ (กทม.)/๑๕๓๓๐ ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๒๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาหาหรือว่า ที่ดินที่กรุงเทพมหานครได้ทำการเวนคืนตาม พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลถนนพญาไทและตำบลสามเสนใน อำเภอ ดุสิต จังหวัดพระนคร พุทธศักราช ๒๔๘๕ เพื่อใช้ในการกิจการสาธารณูปโภคเป็นที่ทำลายมูลฝอย และสิ่งปฏิกูลจะเป็นที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๔ หรือไม่ หรืออยู่ในข้อยกเว้น ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้พิจารณา แล้ว เห็นว่าพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลถนนพญาไทและตำบลสามเสน ใน อำเภอดุสิตจังหวัดพระนคร พุทธศักราช ๒๔๘๕ บัญญัติให้เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่ กระทรวงมหาดไทยดังนั้น กระทรวงมหาดไทยจึงเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยผลของกฎหมาย และที่ดินนั้นเข้าลักษณะเป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ (เรื่องเสร็จที่๔๑๘/๒๕๒๔)

ในปี พ.ศ. ๒๕๓๙ การเคหะแห่งชาติ ได้มีบันทึกข้อความที่ มท ๕๖๒๒/๐๐๘ ลง วันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๓๙ ทาหรือไปยังกระทรวงมหาดไทยว่ากรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ตั้งอาคารเช่า แพลตดินแดงเป็นกรรมสิทธิ์ของหน่วยงานใด ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือแจ้งผลการ พิจารณาว่าเมื่อการเคหะแห่งชาติเป็นรัฐวิสาหกิจตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๑๖ ลง วันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ และได้รับมอบทรัพย์สินจากกรมประชาสัมพันธ์กระทรวงมหาดไทย ตั้งแต่เดือนมีนาคม ๒๕๑๖ กรรมสิทธิ์จึงตกเป็นของการเคหะแห่งชาติตาม บันทึกข้อความที่ มท ๐๒๐๑/๔๑๖ ลงวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๓๙ ภายหลังการพิจารณาข้อหาหรือของ กระทรวงมหาดไทยแล้วไม่ปรากฏว่ามีการดำเนินการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนในโฉนดที่ดินแต่ อย่างใด ยังเป็นชื่อของกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ตามเดิมจนถึงปัจจุบัน

ต่อมาการเคหะแห่งชาติ ได้มีบันทึกข้อความที่ พม ๕๑๑๕/๒๓๕๘ ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๔๗ ขอให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ มีหนังสือถึง กระทรวงมหาดไทยเพื่อขอความร่วมมือพิจารณาให้กระทรวงมหาดไทยให้คำยินยอมให้การเคหะ แห่งชาตินำที่ดินจำนวน ๑๗ โฉนด ที่เป็นที่ตั้งอาคารเช่าแพลตดินแดงหลังที่ ๑-๒๐ ไปจด ทะเบียนรับภาระจำยอม ซึ่งกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ได้มีหนังสือถึง กระทรวงมหาดไทย ที่ พม ๕๑๑๕/๖๖๔๒๑ ลงวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๔๗ ขอความร่วมมือ

พิจารณาให้ความยินยอมให้การเคหะแห่งชาตินำโฉนดที่ดินที่ตั้งอาคารเช่าแฟลตดินแดง หลังที่ ๑-๒๐ จำนวน ๑๗ โฉนด ไปจดทะเบียนรับภาระจำยอมที่ดินที่เป็นสวนสาธารณะที่จะโอนไปเป็นทรัพย์สินส่วนกลางของนิติบุคคลอาคารชุดดินแดง ๓ เพื่อให้ผู้เช่าอาคารเช่าแฟลตดินแดงสามารถใช้สวนสาธารณะร่วมกับนิติบุคคลอาคารชุดดินแดง ๓ ได้โดยไม่ต้องเสียค่าตอบแทนใดๆ ทั้งสิ้น โดยได้มีการประชุมร่วมกันระหว่างส่วนราชการหลายหน่วยงานในเรื่องการจดทะเบียนรับภาระจำยอมดังกล่าว ซึ่งที่ประชุมเห็นควรให้การเคหะแห่งชาติหรือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดินที่ตั้งอาคารเช่าแฟลตดินแดงให้ได้ช้อยู่ก่อน

ต่อมากระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือที่ มท ๐๕๑๐/๗๕๗๗ ลงวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๔๔ แจ้งกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ว่า คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๔๑๘/๒๕๒๔ ว่าที่ดินที่ตั้งอาคารเช่าแฟลตดินแดงเป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงมหาดไทย จึงเป็นที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ แต่โดยที่คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย เห็นว่า ยังมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงที่เป็นปัญหาคือประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๑๖ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ซึ่งได้จัดตั้งการเคหะแห่งชาติขึ้น และต่อมาประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๑๖ฯ ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวยังไม่ได้มีการวินิจฉัยจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแต่อย่างใด ประกอบกับผู้ทรงคุณวุฒิด้านให้คำปรึกษาทางกฎหมายกระทรวงมหาดไทยได้เคยให้ความเห็นว่ากรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงดังกล่าวเป็นของการเคหะแห่งชาติ เนื่องจากการเคหะแห่งชาติเป็นรัฐวิสาหกิจตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๑๖ฯ และได้รับมอบทรัพย์สินจากกรมประชาสัมพันธ์ กระทรวงมหาดไทย ตามความในข้อ ๕ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าว ที่กำหนดให้โอนทรัพย์สินของกรมประชาสัมพันธ์ที่เกี่ยวกับกิจการอาคารสงเคราะห์ให้แก่การเคหะแห่งชาติ ตั้งแต่เดือนมีนาคม ๒๕๑๖ ก่อนที่พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ จะใช้บังคับ ดังนั้นเพื่อให้ได้ช้อยู่เกี่ยวกับปัญหาเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดินคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยจึงได้ประชุมพิจารณาและมีความเห็นให้การเคหะแห่งชาติหรือคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินที่เป็นที่ตั้งอาคารเช่าแฟลตดินแดง ดังนี้

๑. กรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ตั้งอาคารเช่าแฟลตดินแดงหลังที่ ๑-๖๔ โอนมาเป็นกรรมสิทธิ์ของการเคหะแห่งชาติตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๑๖ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ หรือไม่

๒. หากเป็นกรรมสิทธิ์ของการเคหะแห่งชาติในการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนจะต้องปฏิบัติอย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหาหรือของการเคหะแห่งชาติโดยได้รับฟังข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย(กรมที่ดิน) ผู้แทนกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

(กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ และการเคหะแห่งชาติ) และผู้แทนกรุงเทพมหานคร แล้ว มีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ที่ว่า กรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ตั้งอาคารเช่าแฟลตดินแดงหลังที่ ๑-๖๔ โอนมาเป็นกรรมสิทธิ์ของการเคหะแห่งชาติตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๑๖ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ หรือไม่ นั้น เห็นว่า กรณีดังกล่าวสืบเนื่องจากการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่ตำบลถนนพญาไทและตำบลสามเสนใน อำเภอดุสิต จังหวัดพระนคร พุทธศักราช ๒๔๘๔ เพื่อใช้เป็นสถานที่ทำลายมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลและต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ในท้องที่ตำบลถนนพญาไทและตำบลสามเสนใน อำเภอดุสิต จังหวัดพระนคร พุทธศักราช ๒๔๘๕ โดยในมาตรา ๓^๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดให้เวนคืนให้แก่กระทรวงมหาดไทย ซึ่งกรมประชาสัมพันธ์ได้มีบันทึกข้อความที่ ๓๖๕๙/๒๔๙๙ ลงวันที่ ๒ เมษายน ๒๔๙๙ ถึงกระทรวงมหาดไทยขอให้นำพื้นที่นั้นมาใช้เป็นสถานที่ก่อสร้างอาคารสงเคราะห์สำหรับเป็นที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยในบริเวณถนนดินแดง ตามนโยบายของรัฐบาลในขณะนั้น โดยกระทรวงมหาดไทยได้ให้ความเห็นชอบตามบันทึกข้อความ กระทรวงมหาดไทย ที่ ๑๕๒๗/๒๔๙๙ ลงวันที่ ๗ เมษายน ๒๔๙๙ ดังนั้น แม้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่ตำบลถนนพญาไทและตำบลสามเสนใน อำเภอดุสิต จังหวัดพระนคร พุทธศักราช ๒๔๘๔ จะกำหนดวัตถุประสงค์ไว้ว่าเพื่อใช้เป็นสถานที่ทำลายมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และให้นายกเทศมนตรีนครกรุงเทพเป็นเจ้าหน้าที่จัดการดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชกฤษฎีกานี้ และในการเวนคืนที่ดินรายนี้เทศบาลนครกรุงเทพจะได้ใช้เงินงบประมาณของตนเองจ่ายเป็นค่าตอบแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนทั้งหมดก็ตาม กรณีดังกล่าวก็ไม่มีผลลบล้างมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลถนนพญาไทและตำบลสามเสนใน อำเภอดุสิต จังหวัดพระนครพุทธศักราช ๒๔๘๕ ซึ่งบัญญัติให้เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่กระทรวงมหาดไทย ด้วยเหตุนี้ กระทรวงมหาดไทยจึงเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์โดยผลของกฎหมายมิใช่กรุงเทพมหานครเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้เคยวินิจฉัยไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๔๑๘/๒๕๒๔^๒ และแม้ว่าต่อมากรมประชาสัมพันธ์จะได้ใช้ที่ดินแปลงนี้เพื่อปลูกสร้างอาคารสงเคราะห์สำหรับผู้มีรายได้น้อย ที่ดินดังกล่าวก็ยังคงเป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงมหาดไทยอยู่ มิได้เป็นกรรมสิทธิ์ของ

^๑มาตรา ๓ ให้เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายพระราชบัญญัตินี้ซึ่งปรากฏรายนามผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ปกครองโดยชอบด้วยกฎหมาย ตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้ให้แก่กระทรวงมหาดไทย

^๒บันทึก เรื่อง ปัญหาการตีความตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ พ.ศ. ๒๔๘๕ และพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๕ (ที่ดินที่กรุงเทพมหานครเวนคืนตามพระราชบัญญัติเวนคืนฯ เมื่อ พ.ศ. ๒๔๘๕ เพื่อใช้เป็นที่ทำลายมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล จะเป็นที่ยึดตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๕ หรือไม่) ส่งพร้อมหนังสือซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ สร. ๐๖๐๑/๑๕๐๓ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๒๔ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

กรมประชาสัมพันธ์ รวมทั้งเมื่อได้พิจารณาประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๑๖ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ประกอบด้วยแล้วจะเห็นได้ว่ากำหนดให้โอนเฉพาะทรัพย์สินที่เกี่ยวกับกิจการอาคารสงเคราะห์ที่กรมประชาสัมพันธ์ดำเนินการอยู่ให้แก่การเคหะแห่งชาติ จึงไม่มีผลเป็นการโอนที่ดินแปลงที่ใช้ก่อสร้างอาคารสงเคราะห์ที่เป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงมหาดไทย ขณะนั้นให้แก่การเคหะแห่งชาติแต่อย่างใด กรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงดังกล่าวยังคงเป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงมหาดไทยอยู่ และต่อมาเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่ดินแปลงนี้จึงตกเป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔^๓ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ กรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงนี้จึงถูกโอนไปเป็นของกระทรวงการคลังตามมาตรา ๑๑^๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ กรุงเทพมหานครจึงต้องส่งมอบโฉนดที่ดินและเอกสารที่เกี่ยวข้องให้แก่กระทรวงการคลัง

ประเด็นที่สอง ที่ว่า หากเป็นกรรมสิทธิ์ของการเคหะแห่งชาติในการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนจะต้องปฏิบัติอย่างไร นั้น เห็นว่า เมื่อได้วินิจฉัยในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า กรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ตั้งอาคารเช่าแฟลตดินแดงไม่ได้โอนไปเป็นกรรมสิทธิ์ของการเคหะแห่งชาติ โดยการเคหะแห่งชาติได้รับโอนเพียงการดูแลปกครองและใช้ประโยชน์อาคารซึ่งเป็นที่ราชพัสดุ เท่านั้น กรณีจึงไม่จำต้องวินิจฉัยในประเด็นที่สองนี้แต่อย่างใด

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๔๙

^๓มาตรา ๔ ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดิน โดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

^๔มาตรา ๑๑ บรรดาที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรม ได้มาโดยกฎหมายว่าด้วยการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์หรือโดยการแลกเปลี่ยนกรรมสิทธิ์กับเอกชน หรือโดยประการอื่น ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้โอนมาเป็นของกระทรวงการคลัง