

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การโอนที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินให้แก่นางสุทิน บุพโก

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ นร ๐๕๐๓/๙๔๑๑ ลงวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๔๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า กระทรวงมหาดไทยได้เสนอร่างพระราชบัญญัติโอนที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ในท้องที่ตำบลหาดใหญ่ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา ให้แก่นางสุทิน บุพโก พ.ศ. เนื่องจากศาลปกครองสงขลาได้มีคำพิพากษาให้เทศบาลนครหาดใหญ่ โอนที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ในท้องที่ตำบลหาดใหญ่ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา คืนให้แก่นางสุทิน บุพโก ซึ่งได้จดทะเบียนอุทธรณ์เป็นถนนสาธารณประโยชน์ให้แก่เทศบาลนครหาดใหญ่ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๘ เทศบาลเมืองหาดใหญ่ในขณะนั้นได้มีโครงการก่อสร้างถนน (ถนนราษฎร์อุทิศ) ซึ่งแนวถนนที่กำหนดไว้ในครั้งแรกนั้นตัดผ่านที่ดินโฉนดเลขที่ ๖๙๒๕ เลขที่ดิน ๓ ตำบลคอหงษ์ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา บางส่วน เนื้อที่ประมาณ ๑ งาน ๖๕ ๑/๑๐ ตารางวา ซึ่งที่ดินดังกล่าวเป็นกรรมสิทธิ์ของนางสุทิน บุพโก นางสุทินฯ เห็นว่าน่าจะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมจึงได้อุทธรณ์ที่ดินให้ตามที่เทศบาลเมืองหาดใหญ่ ร้องขอ และได้จดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่แบ่งหักเป็นที่สาธารณประโยชน์ให้แก่เทศบาลเมืองหาดใหญ่ เมื่อวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๑๘ ต่อมาเทศบาลเมืองหาดใหญ่ได้ทำการสำรวจรังวัดและกำหนดแนวถนน (ถนนราษฎร์อุทิศ) ที่จะสร้างใหม่ตามหลักวิชาการรังวัดตามคำแนะนำของสำนักผังเมือง ปรากฏว่าแนวถนนที่จะสร้างได้เปลี่ยนไปจากแนวเดิมโดยไม่ตัดผ่านที่ดินแปลงที่มีการอุทธรณ์ให้ แต่ตัดผ่านที่ดินแปลงอื่นอีก ๒ แปลง ซึ่งมีนางสุทินฯ เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์เช่นกัน เทศบาลเมืองหาดใหญ่จึงขอให้นางสุทินฯ อุทธรณ์ที่ดินในส่วนนี้เพื่อก่อสร้างถนนราษฎร์อุทิศ ในปี พ.ศ. ๒๕๒๓ โดยได้รับปากด้วยวาจาว่าจะคืนที่ดินแปลงแรกให้แก่นางสุทินฯ อุทธรณ์ที่ดินทั้ง ๒ แปลงดังกล่าว นางสุทินฯ จึงได้ยินยอมอุทธรณ์ที่ดินรวม ๒ แปลง ให้เป็นถนนสาธารณประโยชน์ และนางสุทินฯ ได้ทวงถามให้เทศบาลเมืองหาดใหญ่ดำเนินการคืนที่ดินแปลงแรก แต่เทศบาลเมืองหาดใหญ่ก็มิได้ดำเนินการใดๆ

ต่อมานางสุทินฯ ได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองสงขลาขอให้ศาลมีคำสั่งบังคับสั่งให้เทศบาลนครหาดใหญ่คืนที่ดินที่อุทธรณ์ให้เป็นถนนสาธารณประโยชน์เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๘ ให้ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองสงขลาได้พิเคราะห์แล้วเห็นว่า การดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อื่นเพื่อสร้างถนนหรือทางหลวง โดยการเจรจาขอให้เอกชนเจ้าของที่ดินอุทธรณ์ที่ดินให้เป็นที่สาธารณประโยชน์ รวมทั้งการตกลงจะคืนที่ดินที่เจ้าของที่ดินอุทธรณ์ที่ดินให้เป็นที่สาธารณประโยชน์เพื่อสร้างถนนหรือทางหลวง แต่ต่อมาเทศบาลไม่มีความจำเป็นต้องสร้างถนน

หรือทางหลวงในที่ดินนั้นแล้ว ให้กับเจ้าของที่ดินเดิมนั้นเป็นอำนาจหน้าที่ที่เทศบาลจะกระทำได้ โดยชอบด้วยกฎหมายตามข้อ ๖๓ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ (กฎหมายว่าด้วยทางหลวง) เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของเทศบาลตามกฎหมายว่าด้วยเทศบาลกำหนดให้ต้องปฏิบัติ คือ ให้มีทางบกในเขตเทศบาลสัมฤทธิ์ผล ดังนั้น หากเทศบาลละเว้นหรือไม่ดำเนินการเพื่อให้การได้มาซึ่งที่ดินเพื่อสร้างถนนหรือทางหลวงดังกล่าว นั้นเสร็จสิ้นสมบูรณ์ ต้องถือว่าเทศบาลละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ จึงพิพากษาให้นายกเทศมนตรีนครหาดใหญ่ในฐานะหัวหน้าหน่วยงานทางปกครองที่ถูกฟ้องคดี จัดทำหนังสือนำเสนอเรื่องพร้อมร่างพระราชบัญญัติโอนที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ให้แก่ผู้ฟ้องคดี (เพื่อโอนที่ดินแปลงแรกที่ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ให้เป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ประเภทถนน สาธารณประโยชน์เมื่อปี ๒๕๑๘ คืนให้กับผู้ฟ้องคดี) เสนอไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้รับหนังสือจากกระทรวงมหาดไทยที่นำเสนอร่างพระราชบัญญัติโอนที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ในท้องที่ตำบลหาดใหญ่ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา ให้แก่นางสุทิน บุพโก พ.ศ. เพื่อให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา และได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงเรื่องดังกล่าวแล้ว มีความเห็นแบ่งออกเป็น ๒ ฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายที่หนึ่งเห็นว่า เมื่อนางสุทินฯ ได้อุทธรณ์ที่ดินให้แก่เทศบาลเมืองหาดใหญ่เพื่อทำการก่อสร้างเป็นถนนสาธารณประโยชน์ ที่ดินแปลงที่อุทธรณ์ให้ดังกล่าวยอมตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ทันทีที่นางสุทินฯ แสดงเจตนาอุทธรณ์ให้ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แม้ว่าจะยังไม่มี การก่อสร้างถนนสาธารณประโยชน์ก็ตาม ดังนั้น เมื่อที่ดินแปลงดังกล่าวเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน การจะโอนที่ดินคืนให้กับนางสุทินฯ จึงต้องตราเป็นพระราชบัญญัติตามมาตรา ๑๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ฝ่ายที่สองเห็นว่า การที่นางสุทินฯ ได้จดทะเบียนแบ่งหักที่ดินอุทธรณ์ให้แก่เทศบาลเมืองหาดใหญ่เพื่อสร้างถนนสาธารณประโยชน์ เป็นนิติกรรมที่มีวัตถุประสงค์เพื่อยกที่ดินให้เป็นถนนสาธารณประโยชน์ตามที่เทศบาลเมืองหาดใหญ่ร้องขอ แต่เมื่อไม่มีการก่อสร้างถนนสาธารณประโยชน์ตามที่เจตนาอุทธรณ์ให้ กรณีจึงถือได้ว่าการจดทะเบียนแบ่งหักที่ดินอุทธรณ์ให้เป็นถนนสาธารณประโยชน์ดังกล่าวเป็นการทำนิติกรรมที่มีวัตถุประสงค์เป็นการพ้นวิสัย และแนวถนนที่จะทำการก่อสร้างถนนสาธารณประโยชน์เป็นแนวถนนที่มีอยู่แล้วในขณะที่ทำการจดทะเบียนแบ่งหักที่ดิน การที่ไม่อาจทำการก่อสร้างถนนสาธารณประโยชน์บนที่ดินที่อุทธรณ์ให้มิได้เกิดจากการเปลี่ยนแนวถนนแต่อย่างใด แต่เป็นผลจากการรังวัดตามหลักวิชาการรังวัดจึงเห็นว่าการที่ไม่อาจทำการก่อสร้างถนนสาธารณประโยชน์ได้หรือไม่ มีอยู่แล้วในขณะที่ทำการจดทะเบียนแบ่งหักที่ดิน และยังไม่อาจถือได้ว่าเป็นกรณีที่เกิดจากความประมาทเลินเล่อแต่อย่างใด ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงเห็นว่าการจดทะเบียนแบ่งหักที่ดินอุทธรณ์ให้เป็นถนนสาธารณประโยชน์ดังกล่าว เป็นนิติกรรมที่มีวัตถุประสงค์เป็นการพ้นวิสัยยอมตกเป็นโมฆะตามมาตรา ๑๕๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อีกทั้งการทำนิติกรรมที่มีวัตถุประสงค์เป็นการพ้นวิสัยยอมถือได้ว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบ

ด้วยกฎหมายประเภทหนึ่ง การจดทะเบียนแบ่งหักที่ดินจึงเป็นการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งสามารถทำการเพิกถอนการจดทะเบียนไม่จำเป็นต้องมีการตราพระราชบัญญัติโอนที่ดินคืนให้แต่อย่างใด

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าการโอนที่ดินคืนให้แก่นางสุทิน บุพโก จะต้องมีการตราเป็นพระราชบัญญัติหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว รวมทั้งได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) และผู้แทนเทศบาลนครหาดใหญ่ แล้ว เห็นว่า โดยที่ปรากฏข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ว่า ศาลปกครองสงขลาได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้วเมื่อวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ พิพากษาให้นายกเทศมนตรีนครหาดใหญ่ในฐานะหัวหน้าหน่วยงานทางปกครองที่ถูกฟ้องคดีจัดทำหนังสือนำส่งพร้อมร่างพระราชบัญญัติโอนที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินให้แก่ผู้ฟ้องคดี (นางสุทิน บุพโก) เสนอไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา ดังนั้น การโอนที่ดินคืนให้แก่นางสุทิน บุพโก จึงควรตราเป็นพระราชบัญญัติตามคำพิพากษาศาลปกครองต่อไป

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๕๐