เรื่องเสร็จที่ ๕๙๓/๒๕๕๔

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เรื่อง กรรมสิทธิ์ในอาคารที่ปลูกสร้างบนที่ดินเช่าตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๓

องค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีได้มีหนังสือ ที่ ปน ๕๑๐๐๑/๐๘๕ ลงวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๕๔ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินที่ตำบลอาเนาะรู อำเภอเมืองปัตตานี จำนวน ๑ แปลง เนื้อที่ ๓ ไร่ ๗๘.๗ ตารางวา ได้ให้เทศบาลเมืองปัตตานีเช่าที่ดินแปลงดังกล่าวเพื่อจัดหาประโยชน์เมื่อประมาณปี พ.ศ. ๒๕๐๘ โดยช่วงแรกมิได้ทำหลักฐานการเช่าที่ดินเป็นหนังสือ ซึ่งจากการตรวจสอบมีเพียงหนังสือแจ้งการส่งเงินค่าเช่าจากเทศบาลเมืองปัตตานีให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีเท่านั้น โดยเทศบาลเมืองปัตตานีได้ปลูกสร้างอาคารตลาดสดเทศวิวัฒน์ ๒ และอาคารพาณิชย์ ๑๘ คูหา แล้วเทศบาลเมืองปัตตานีได้จัดหาผลประโยชน์โดยการให้เอกชนเช่า ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๖ ได้มีการทำสัญญาเช่าที่ดินเป็นหนังสือฉบับแรก โดยไม่มีข้อสัญญาในเรื่องของกรรมสิทธิ์ในอาคารที่ปลูกสร้างลงในที่ดินที่เช่าว่าจะให้ตกเป็นของผู้ใด และได้มีการต่อสัญญาเช่ากันอีกหลายฉบับซึ่งมีกำหนดเวลาไม่แน่นอน ๑ ปี ๒ ปี และ ๓ ปีบ้าง จนกระทั่งเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ จังหวัดปัตตานีจึงได้โอนบรรดากิจการทั้งหมดไปเป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีมีนโยบายที่จะปรับปรุงพื้นที่ตลาดเทศวิวัฒน์ ๒ แต่ติดปัญหาเรื่องกรรมสิทธิ์ในอาคาร จึงได้มีการประชุมปรึกษาหารือร่วมกันระหว่างเทศบาลเมืองปัตตานีกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานี เมื่อวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๕๐ โดยสรุปผลการประชุมปรึกษาหารือเรื่องกรรมสิทธิ์ของอาคาร ในวันดังกล่าวได้ ๒ แนวทาง คือ

แนวทางที่หนึ่ง ให้กำหนดระยะเวลาให้เทศบาลเมืองปัตตานีเช่าที่ดินชั่วระยะเวลาหนึ่งแล้วโอนกรรมสิทธิ์ในอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างนั้นเป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานี

แนวทางที่สอง ให้เทศบาลเมืองปัตตานีประเมินราคาอาคารตลาดสดเทศวิวัฒน์ ๒ และอาคารพาณิชย์ ๑๘ คูหา แล้วให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีเป็นผู้ชำระราคาให้เทศบาลแล้วโอนกรรมสิทธิ์ของอาคารดังกล่าวให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานี

ต่อมาองค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีได้แจ้งผลการประชุมปรึกษาหารือดังกล่าวไปยังเทศบาลเมืองปัตตานีโดยให้เทศบาลเมืองปัตตานีเป็นผู้นำเสนอระยะเวลาเช่าและประเมินราคาของอาคารในที่ดินเช่า เมื่อได้ข้อยุติแล้วองค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีจะเชิญคนกลางซึ่งประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดปัตตานี อัยการจังหวัดปัตตานี และท้องถิ่นจังหวัดปัตตานีพิจารณาความเหมาะสม แต่เทศบาลเมืองปัตตานีแจ้งกลับมาโดยยืนยันว่าอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างต่างๆ บน

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๑/๐๘๔๕ ลงวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ที่ดินเช่านั้นเป็นกรรมสิทธิ์ของเทศบาลเมืองปัตตานีและเทศบาลเมืองปัตตานีได้เพิ่มแนวทางขึ้นอีก คือ

แนวทางที่สาม ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีประเมินราคาที่ดินขององค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีที่เทศบาลเมืองปัตตานีเช่าและให้เทศบาลเมืองปัตตานีใช้ราคาที่ดินนั้น

องค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีจึงมีหนังสือยืนยันต่อเทศบาลเมืองปัตตานีว่าการประชุมปรึกษาหารือเมื่อวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๕๐ นั้น ได้มีมติที่ประชุมเพียงสองแนวทางเท่านั้นไม่มีแนวทางที่สามตามที่เทศบาลเมืองปัตตานีกล่าวอ้างแต่อย่างใด และให้เทศบาลเมืองปัตตานีเลือกดำเนินการทางใดทางหนึ่งในสองแนวทาง ต่อมาเทศบาลเมืองปัตตานีมีหนังสือถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีแจ้งว่า ตามที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีให้เทศบาลเมืองปัตตานีเลือกพิจารณาดำเนินการตามที่ได้เสนอสองแนวทางนั้น ขณะนี้เทศบาลเมืองปัตตานีได้หารือกรณีดังกล่าวไปยังกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย เพื่อให้การปฏิบัติเป็นไปตามระเบียบและถูกต้องตามกฎหมาย

เมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๓ องค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีมีหนังสือถึงเทศบาลเมืองปัตตานี โดยได้บอกเลิกสัญญาเช่าที่ดินพร้อมทั้งให้เทศบาลเมืองปัตตานีส่งมอบที่ดินที่เช่าพร้อมอาคารพาณิชย์ ๑๘ คูหา และอาคารตลาดสดเทศวิวัฒน์ ๒ ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานี ซึ่งเทศบาลเมืองปัตตานีไม่ขัดข้องที่จะส่งมอบที่ดินเช่าคืน แต่ยังมีปัญหาว่ากรรมสิทธิ์ในอาคารดังกล่าวเป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีหรือเทศบาลเมืองปัตตานี

ต่อมาเทศบาลเมืองปัตตานีจึงได้หารือเรื่องดังกล่าวไปยังจังหวัดปัตตานี และจังหวัดปัตตานีได้หารือไปยังกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีความเห็นว่าเทศบาลเมืองปัตตานีต้องยกกรรมสิทธิ์ในอาคารให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีตามข้อ ๗ (๑) แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๓ ประกอบกับข้อ ๑๓ ของสัญญาเช่าที่ดินฉบับสุดท้าย ลงวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๐ กำหนดว่า “ในระหว่างอายุสัญญาเช่า “ผู้เช่า” จะต้องปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับการจัดหาประโยชน์ในทรัพย์สินของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่ใช้บังคับอยู่แล้วในขณะนี้หรือที่จะออกใช้บังคับต่อไปในภายหน้าทุกประการ”

เทศบาลเมืองปัตตานีไม่เห็นด้วยกับความเห็นของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและได้มีหนังสือขอให้จังหวัดปัตตานีพิจารณาทบทวนอีกครั้งหนึ่ง จังหวัดปัตตานีจึงหารือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอีกครั้ง ต่อมากรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นแจ้งความเห็นไปยังจังหวัดปัตตานีว่าอาคารตลาดสดเทศวิวัฒน์ ๒ และอาคารพาณิชย์ ๑๘ คูหาเป็นกรรมสิทธิ์ของเทศบาลเมืองปัตตานี ซึ่งหากไม่ได้มีการทำสัญญาเช่าที่ดินกันต่อไปเทศบาลเมืองปัตตานีย่อมมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินดังกล่าวและมีสิทธิรื้อถอนหรือจัดการทรัพย์สินของตนตามอำนาจหน้าที่ หรือหากองค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีไม่ประสงค์จะให้รื้อถอนออกไปจะต้องใช้ราคาให้เทศบาลเมืองปัตตานีโดยถือปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง

จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นองค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีเห็นว่า กรรมสิทธิ์ในอาคารตลาดสดเทศวิวัฒน์ ๒ และอาคารพาณิชย์ ๑๘ คูหา เป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานี อันเป็นความเห็นที่แตกต่างจากความเห็นของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

องค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีจึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่ากรรมสิทธิ์ในอาคารพาณิชย์ ๑๘ คูหา ที่เทศบาลเมืองปัตตานีได้ก่อสร้างในที่ดินเช่าขององค์การบริหารส่วน

จังหวัดปัตตานีนั้น ตามระเบียบและกฎหมายแล้วเป็นกรรมสิทธิ์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีหรือเทศบาลเมืองปัตตานี

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือขององค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานี โดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) ผู้แทนองค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานี และผู้แทนเทศบาลเมืองปัตตานี เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงว่า การเช่าที่ดินรายนี้มีมาก่อนปี พ.ศ. ๒๕๐๘ โดยเทศบาลเมืองปัตตานีได้ปลูกสร้างอาคารตลาดสดเทศวิวัฒน์ ๒ และอาคารพาณิชย์ ๑๘ คูหา ขึ้นบนที่ดินที่เช่า ไม่ปรากฏหนังสือสัญญาต่อกัน แต่มีหลักฐานเป็นหนังสือแสดงว่ามีการเช่าที่ดินต่อกันเป็นหนังสือสำนักงานเทศบาลเมืองปัตตานี ที่ ๔๖๑๔/๒๕๐๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๐๘[๑] ส่งเงินค่าเช่าให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปัตตานีในฐานะนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดลงนามรับเงินดังกล่าว ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๑๖ จึงมีการทำหนังสือสัญญาเช่าที่ดินกันเป็นครั้งแรก ในสัญญาเช่าได้รับรู้ถึงการที่ผู้เช่าได้ปลูกสร้างอาคารตลาดสดเทศวิวัฒน์ ๒ และอาคารพาณิชย์ ๑๘ คูหา แต่มิได้มีข้อความใดกล่าวถึงการยกอาคารดังกล่าวให้เป็นกรรมสิทธิ์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีแต่อย่างใด คงมีแต่ข้อความที่ว่า ในกรณีที่เทศบาลเมืองปัตตานีผิดสัญญาข้อหนึ่งข้อใด ให้เทศบาลเมืองปัตตานีคืนที่ดินแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีในสภาพเดิมและรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกไปให้พ้นบริเวณที่เช่า ซึ่งแสดงให้เห็นว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีมิได้ถือเอาสิ่งปลูกสร้างบนที่ดินที่ให้เช่าเป็นกรรมสิทธิ์ของตน นอกจากนั้น ในสัญญาที่ทำระหว่างกันในปี พ.ศ. ๒๕๔๕ ปี พ.ศ. ๒๕๔๗ และปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ยังระบุไว้ในสัญญาชัดแจ้งว่า มีอาคารที่เป็นกรรมสิทธิ์ของผู้เช่าปลูกสร้างอยู่ก่อนแล้ว ซึ่งแสดงให้เห็นว่าทั้งสองฝ่ายต่างยอมรับกันตลอดมาว่าอาคารที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้เช่า

สำหรับกรณีที่สัญญาเช่าที่ดินระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีและเทศบาลเมืองปัตตานีในปี พ.ศ. ๒๕๔๑ ปี พ.ศ. ๒๕๔๓ ปี พ.ศ. ๒๕๔๕ ปี พ.ศ. ๒๕๔๗ ปี พ.ศ. ๒๕๔๘ และปี พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดให้ผู้เช่าจะต้องปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับการจัดหาประโยชน์ในทรัพย์สินของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่ใช้บังคับอยู่แล้วในขณะนั้น หรือที่จะออกใช้บังคับต่อไปในภายหน้า นั้น เห็นว่า ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๓[๒] เป็นระเบียบที่กำหนดขั้นตอน วิธีการ และเงื่อนไขสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อใช้เป็นแนวทางปฏิบัติในการนำอสังหาริมทรัพย์ออกให้เช่า ซึ่งหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสงค์จะให้กรรมสิทธิ์ในอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างตกเป็นของตนเองจะต้องนำเงื่อนไขเกี่ยวกับการเช่าอสังหาริมทรัพย์ที่กำหนดให้ผู้เช่าต้องยกกรรมสิทธิ์ในอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างให้ตกเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดไว้ในระเบียบดังกล่าวไปกำหนดเป็นเงื่อนไขไว้ในสัญญาเช่าที่ดินให้มีความชัดเจน เงื่อนไขในสัญญาเช่าจึงจะมีผลผูกพันให้ผู้เช่าต้องยกกรรมสิทธิ์ในอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่กรณีสัญญาเช่าที่ดินระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีและเทศบาลเมืองปัตตานี มิได้นำเงื่อนไขเกี่ยวกับการเช่าอสังหาริมทรัพย์ตามระเบียบดังกล่าวมากำหนดเป็นเงื่อนไขไว้ในสัญญาเช่าให้มีความชัดเจน ระเบียบ

---

[๑] หนังสือ ที่ ๔๖๑๔/๒๕๐๘ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๐๘ ซึ่งสำนักงานเทศบาลเมืองปัตตานีมีถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานี

[๒] ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๗ ตอนพิเศษ ๑๒๐ ง ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๓

ของกระทรวงมหาดไทยไม่มีผลโดยตรงให้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของบุคคลใดต้องตกไปเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

เมื่อเทศบาลเมืองปัตตานีได้ปลูกสร้างอาคารตลาดสดเทศวิวัฒน์ ๒ และอาคารพาณิชย์ ๑๘ คูหา ลงบนที่ดินโดยอาศัยสิทธิการเช่าที่ดินจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานี โดยไม่มีข้อตกลงเป็นอย่างอื่น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) จึงเห็นว่า อาคารที่ปลูกสร้างขึ้นบนที่ดินที่เช่ายังคงเป็นของเทศบาลเมืองปัตตานีซึ่งเป็นผู้เช่าที่ดิน เพราะไม่ใช่เป็นส่วนควบของที่ดินตามมาตรา ๑๔๖[๓] แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

นอกจากนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) มีข้อสังเกตว่า ในกรณีที่เทศบาลเมืองปัตตานียกกรรมสิทธิ์ในอาคารดังกล่าวให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานี องค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีควรตรวจสอบถึงอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของตนว่าสามารถดำเนินการกับทรัพย์สินดังกล่าวได้หรือไม่ เพียงใด เพราะองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่อาจดำเนินการใดอันไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตนได้

(ลงชื่อ) อัชพร จารุจินดา
(นายอัชพร จารุจินดา)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กรกฎาคม ๒๕๕๔

---

[๓] มาตรา ๑๔๖ ทรัพย์ซึ่งติดกับที่ดินหรือติดกับโรงเรือนเพียงชั่วคราวไม่ถือว่าเป็นส่วนควบกับที่ดินหรือโรงเรือนนั้น ความข้อนี้ให้ใช้บังคับแก่โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นซึ่งผู้มีสิทธิในที่ดินของผู้อื่นใช้สิทธินั้นปลูกสร้างไว้ในที่ดินนั้นด้วย