

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง การขายอสังหาริมทรัพย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๘๐๘.๒/๖๗๓๐ ลงวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๔๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า จังหวัดระยองได้มีหนังสือหารือกรณีเทศบาลตำบลบ้านเพ อำเภอเมืองระยอง จะขายที่ดินที่ได้จัดซื้อมาเพื่อใช้เป็นสถานที่ฝังกลบขยะ จำนวน ๗๖ ไร่ ๑ งาน ๓ ตารางวา แต่ปัจจุบันไม่สามารถใช้ดำเนินการตามวัตถุประสงค์ที่ซื้อมาได้ จึงประสงค์จะขายที่ดินแปลงดังกล่าว เพื่อนำเงินมาเป็นรายได้ของเทศบาล เช่นนี้จะกระทำได้อย่างไร

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นพิจารณาแล้วมีความเห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า เทศบาลตำบลบ้านเพได้จัดซื้อที่ดินดังกล่าวมาเพื่อใช้เป็นสถานที่ฝังกลบขยะของเทศบาลตำบลบ้านเพ ซึ่งโดยวัตถุประสงค์ของการใช้มีลักษณะเป็นการสงวนที่ดินไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลซึ่งเป็นการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในเขตเทศบาลตำบลบ้านเพ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามมาตรา ๕๐ (๓) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และมาตรา ๑๖ (๑๘) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ดินแปลงดังกล่าวจึงถือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ และเทศบาลตำบลบ้านเพจะจำหน่ายโอนที่ดินแปลงดังกล่าวมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจตามบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๕

เนื่องจากประเด็นปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายและยังไม่เคยมีแนวทางปฏิบัติมาก่อน ประกอบกับเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงหารือว่าความเห็นของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นข้างต้นถูกต้องหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าว ประกอบกับได้รับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) ผู้แทนจังหวัดระยอง และผู้แทนเทศบาลตำบลบ้านเพ แล้ว เห็นว่าการที่สุขาภิบาลบ้านเพซึ่งต่อมาได้ยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลบ้านเพได้จัดซื้อที่ดินที่เป็นปัญหามาเพื่อใช้ประโยชน์แก่สุขาภิบาลบ้านเพในการดำเนินการตามโครงการจัดซื้อที่ดินเพื่อใช้ดำเนินการก่อสร้างระบบกำจัดขยะมูลฝอยภายใต้แผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด ที่ดินดังกล่าวจึงมีฐานะเป็นทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของสุขาภิบาลหรือเทศบาลโดยเฉพาะ

ส่งพร้อมหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๑/๑๓๒๔ ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๔๘ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ไม่ว่าเงินที่นำมาซื้อนั้นจะเป็นเงินรายได้ของเทศบาลหรือเป็นเงินที่ได้รับการสนับสนุนมาจากส่วนราชการก็ตาม และโดยที่เทศบาลเป็นหน่วยงานของรัฐ จึงมีฐานะเป็นส่วนหนึ่งของรัฐและมาตรา ๑๓๐๔^๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้บัญญัติไว้ว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน โดยคำว่า “แผ่นดิน” ตามมาตรา ๑๓๐๔ นี้ ย่อมจะต้องหมายถึง “รัฐ” หรือ “หน่วยงานของรัฐ” นั้นเอง ดังนั้น เมื่อที่ดินแปลงที่เป็นปัญหานี้เป็นทรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของเทศบาลตำบลบ้านเพ โดยเฉพาะ ที่ดินดังกล่าวจึงมีฐานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามนัยแห่งมาตรา ๑๓๐๔ (๓) และการโอนที่ดินนั้นต้องปฏิบัติตามมาตรา ๑๓๐๕^๒ ที่บัญญัติให้กระทำได้ก็แต่โดยอาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น หากเทศบาลตำบลบ้านเพประสงค์จะโอนขายที่ดินแปลงดังกล่าวให้แก่เอกชน ก็จำเป็นต้องดำเนินการโดยวิธีเสนอร่างพระราชบัญญัติเพื่อโอนที่ดินดังกล่าวตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา ๘^๓ วรรคสอง (๒)

^๑ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธภัณฑ์

^๒ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๓๐๕ ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นจะโอนแก่กันมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา

^๓ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๘ บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษา และดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามควรแก่กรณี อำนาจหน้าที่ดังว่านี้ รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ได้

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองอาจถูกถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่นหรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนจัดหาที่ดินมาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว การถอนสภาพหรือโอนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ แต่ถ้าพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และมีได้ตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดตามอำนาจกฎหมายอื่นแล้ว การถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

(๒) ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองใด ถ้าทบวงการเมืองนั้นเลิกใช้ หรือไม่ต้องการหวงห้ามหรือสงวนต่อไป เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพแล้ว คณะรัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้ใช้หรือ

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จਾਲะ
(คุณพรทิพย์ จาละ)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ตุลาคม ๒๕๕๘

จัดหาประโยชน์ก็ได้ แต่ถ้าจะโอนต่อไปยังเอกชน ให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ และถ้าจะนำไปจัดเพื่อประชาชน
ตามประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา
การตราพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาตามวรรคสองให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินแนบ
ท้ายพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย