

1/22 42

ที่ นร ๐๒๐๓/๒๓๓๖๒

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
ทำเนียบรัฐบาล กทม. ๑๐๓๐๐

๑๗ ตุลาคม ๒๕๒๔

เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดินของราษฎร

เรียน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

อ้างถึง หนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค ๐๔๐๔/๔๔๕๐๔ ลงวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๒๔

ตามที่ได้นำเสนอปัญหาเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดินของราษฎรผู้บังคับบัญชา
และสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่ก่อสร้างโดยใช้งบประมาณของรัฐ บนที่ดินรกร้างว่างเปล่า
ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้มอบหมายให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานี
เป็นผู้จัดหาผลประโยชน์ พร้อมด้วยความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
(ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ไปเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา นั้น

คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๒๔ ลงมติ
เห็นชอบด้วยความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการ
ร่างกฎหมาย) เกี่ยวกับเรื่องที่ดิน ทรัพย์สินและสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ส่วนการ
ดูแลรักษา การบริหารและจัดหาประโยชน์ในสิ่งปลูกสร้างและทรัพย์สิน ให้กระทรวง
คมนาคม (กรมเจ้าท่า) ทำความตกลงกับกระทรวงมหาดไทย โดยมอบให้องค์การ
บริหารส่วนจังหวัดปัตตานีเข้าไปดำเนินการให้บังเกิดประโยชน์ต่อทางราชการให้มากที่สุด
จึงเรียนยืนยันมา ใจแจ้งใหญ่ที่เกี่ยวข้องทราบด้วยแล้ว ตามบัญชีท้ายหนังสือ

ขอแสดงความนับถือ

(นายคณันท์ อนันตกุล)

เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

กองนิติกรรม

โทร. ๒๔๑๐๐๐๗

.....	ผู้อำนวยการ
.....	ผู้ช่วย
.....	ผู้ช่วย
.....	ผู้ช่วย

ที่ นร ๐๒๐๓/

2/22 43
สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ทำเนียบรัฐบาล กทม. ๑๐๓๐๐

๓๓ ตุลาคม ๒๕๖๔

เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดินของ

เรียน รัฐ-คค,มท.

สิ่งที่ส่งมาด้วย ภาพถ่ายหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค ๐๔๐๔/๔๔๕๐๔
ลงวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๖๔ และเอกสารประกอบ

ด้วยกระทรวงการคลังได้เสนอปัญหาเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดินของ
ชายฝั่งปัตตานี และสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่ก่อสร้างโดยใช้งบประมาณของรัฐ
บนที่ดินรกร้างว่างเปล่า ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้มอบหมายให้
องค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีเป็นผู้จัดหาผลประโยชน์ พร้อมด้วยความเห็นของ
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) มาเพื่อ
คณะรัฐมนตรีพิจารณา ความละเอียดปรากฏตามภาพถ่ายหนังสือและเอกสารประกอบ
ที่โคส่งมาพร้อมนี้

คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๖๔ ลงมติ
เห็นชอบด้วยตามความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการ
ร่างกฎหมาย) เกี่ยวกับเรื่องที่ดิน ทรัพย์สินและสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ส่วนการ
ดูแลรักษา การบริหารและจัดหาประโยชน์ในสิ่งปลูกสร้างและที่ดิน ทรัพย์สิน ให้กระทรวง
คมนาคม (กรมเจ้าท่า) ทำความตกลงกับกระทรวงมหาดไทย โดยมอบให้องค์การ
บริหารส่วนจังหวัดปัตตานีเข้าไปดำเนินการให้บังเกิดประโยชน์ต่อทางราชการให้มากที่สุด
จึงเรียนยืนยันมา

ขอแสดงความนับถือ

(นายอนันต์ อนันตกุล)

เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

กองนิติกรรม

โทร. ๒๔๑๐๐๐๙

.....	ผู้ร่าง
.....	ผู้พิมพ์
.....	ผู้ตรวจ

3/22 44

ที่ นร ๐๒๐๓/๒๓๓๐๕

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
ทำเนียบรัฐบาล กทม. ๑๐๓๐๐

๑๗ ตุลาคม ๒๕๒๔

เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐ

เรียน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิ่งที่ส่งมาด้วย ภาพถ่ายหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค ๐๕๐๔/๔๔๕๐๔
ลงวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๒๔

ด้วยกระทรวงการคลังได้เสนอปัญหาเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐ
ชายฝั่งปัตตานี และสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่ก่อสร้างโดยใช้งบประมาณของรัฐ
บนที่ดินรกร้างว่างเปล่า ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้มอบหมายให้
องค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีเป็นผู้จัดหาผลประโยชน์ พร้อมด้วยความเห็นของ
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) มาเพื่อ
คณะรัฐมนตรีพิจารณา ความละเอียดปรากฏตามภาพถ่ายหนังสือที่ส่งมาพร้อมนี้

คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๒๔ ลงมติ
เห็นชอบด้วยตามความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการ
ร่างกฎหมาย) เกี่ยวกับเรื่องที่ดิน ทาเทียมเรือและสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ส่วนการ
ดูแลรักษา การบริหารและจัดหาประโยชน์ในสิ่งปลูกสร้างและทาเทียมเรือ ให้กระทรวง
คมนาคม (กรมเจ้าท่า) ทำความตกลงกับกระทรวงมหาดไทย โดยมอบให้องค์การ
บริหารส่วนจังหวัดปัตตานีเข้าไปดำเนินการให้บังเกิดประโยชน์ต่อทางราชการให้มากที่สุด
จึงเรียนมาเพื่อทราบ

ขอแสดงความนับถือ

M

(นายอนันต์ อนันตกุล)

เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

กองนิติกรรม

โทร. ๒๔๑๐๐๐๓

.....	ผู้ร่าง
.....	ผู้พิมพ์
.....	ผู้ตรวจ



ที่ กค 0408/ 48508

๒๖ กันยายน

พินักษาม 2529

กษ 1372
2 มค 15-30
สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
วันที่ ๑๕๕๕
วันที่ ๖ ธ.ค. ๖๕ เวลา ๑๕.๑๐ น.
9/22/65
กระทรวงการคลัง 90 มค ๖๕
90-5014
ในพระบรมมหาราชวัง 10200

เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดินเรื่อของรัฐ

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

- สิ่งที่ส่งมาด้วย 1. ภาพถ่ายหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กว.มาก ที่ นร 0501/1265
ลงวันที่ 29 กรกฎาคม 2529
2. ภาพถ่ายหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาปกปิด กว.มาก ที่ นร 0501/1743
ลงวันที่ 11 ตุลาคม 2528
3. ภาพถ่ายหนังสือกระทรวงการคลัง กว.มาก ที่ กค 0408/57637
ลงวันที่ 19 พฤศจิกายน 2528
4. สำเนาหนังสือฉบับนี้และเอกสารประกอบ จำนวน 85 ชุด

เนื่องด้วยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีหนังสือ กว.มาก ที่ นร 0501/1265
ลงวันที่ 29 กรกฎาคม 2529 ถึงกระทรวงการคลังแจ้งความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่
กรรมการร่างกฎหมาย) เกี่ยวกับปัญหาเรื่องที่ดินเรื่อชายฝั่งปากน้ำซึ่งมีข้อโต้แย้งระหว่างองค์การบริหาร
ส่วนจังหวัดปัตตานี กับกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ให้ทราบว่ ที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ไ้สร้าง
หาเทียบเรื่อของรัฐ ในสายคาของกฎหมายยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่าอยู่
และไม่อาจแปรสภาพไปเป็นที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 ได้ และแม่เงินที่ไ้ก่อสร้าง
หาเทียบเรื่อและสิ่งปลูกสร้างอื่นจะไ้มาจากงบประมาณแผ่นดินส่วนหนึ่งตามที่สำนักงานประมาณเสนอขอ
คณะรัฐมนตรีตามโครงการในแผนงานพัฒนาการขนส่งทางน้ำของกรมเจ้าท่าก็ตาม ก็คงถือว่าเงินงบประมาณ
แผ่นดินดังกล่าวเป็นเงินที่คณะรัฐมนตรีจัดสรรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีเพื่อสร้างหาเทียบเรื่อ
เช่นเดียวกันกับงบประมาณที่จัดสรรให้กับส่วนราชการอื่น และไม่ทำให้หาเทียบเรื่อและสิ่งปลูกสร้างตกเป็น
ที่ราชพัสดุแต่ประการใด ฉะนั้น การก่อสร้างหาเทียบเรื่อและสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นจึง เป็นเรื่อที่อยู่ใน
อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีที่จะดูแลรักษาและจัดหาผลประโยชน์ ตามมาตรา 11

ก 40.
ในนาม
๒ ม.ค. ๖๕.
ก ๒/1
๐๔

10/22

แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และไม่เป็นของกระทรวงการคลังตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 มาตรา 4 และทั้งนี้ได้แจ้งให้ทราบถึงความเห็นดังกล่าวเป็นอันยุติ เว้นแต่จะมีการแก้ไขกฎหมายหรือ เสนอให้คณะรัฐมนตรีในฐานะองค์กรสูงสุดทางบริหารมีมติความอีกครั้งหนึ่ง (รายละเอียดตามสิ่งที่ส่งมาด้วย 1)

กระทรวงการคลังได้พิจารณาปัญหาและเรื่องราวดังกล่าวแล้ว ขอเรียนว่า

1. ปัญหาเรื่องนี้สืบเนื่องมาจาก

1.1 กรมเจ้าท่าได้ใช้เงินงบประมาณแผ่นดินซึ่งได้รับจัดสรรโดยพระราชบัญญัติ งบประมาณรายจ่ายประจำปี (ตั้งแต่ปี พ.ศ.2525 ถึง พ.ศ.2529) ตามโครงการในแผนพัฒนาการขนส่ง ทางน้ำของกรมเจ้าท่า ก่อสร้างท่าเทียบเรือชายฝั่งปากน้ำ โดยได้จัดสร้างในที่ดินรกร้างว่างเปล่าของรัฐ ที่อยู่ในความปกครองดูแลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานี ซึ่งเมื่อทำการก่อสร้างแล้วเสร็จองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดปัตตานีเห็นว่า ท่าเทียบเรือดังกล่าวตกเป็นสิทธิขององค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานี แต่ กระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) เห็นว่า ท่าเทียบเรือตกเป็นที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518

1.2 จังหวัดปัตตานีได้ส่งเรื่องดังกล่าวให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา ซึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ 6) ได้มีความเห็นว่า การจัดสร้างท่าเทียบเรือ ดังกล่าวเป็นการจัดทำที่ดินนั้นใช้ประโยชน์ใดตามมาตรา 11 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินและไม่อยู่ใน บังคับของพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 แต่เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีความเห็นที่แตกต่าง ไปว่า ที่ดินที่ใช้ออกสร้างท่าเทียบเรือจังหวัดปัตตานียอมโอนสภาพจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภท ที่ดินรกร้างว่างเปล่าแล้วเมื่อใดก่อสร้างท่าเทียบเรือ และกรณีเช่นนี้ยอมอยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติ ที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 (รายละเอียดตามสิ่งที่ส่งมาด้วย 2)

1.3 กระทรวงการคลังเห็นว่าความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการ ร่างกฎหมายคณะที่ 6) จะมีผลกระทบถึงทรัพย์สินและผลประโยชน์ของรัฐที่กระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) มีหน้าที่จะกองปฏิบัติตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 จึงได้ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา

พบทวนปัญหาดังกล่าวอีกครั้ง โดยชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่าในการดำเนินการจัดสร้างท่าเทียบเรือของ
รัฐตามโครงการของรัฐบาลนั้น คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 17 สิงหาคม 2525 วันที่ 14 ธันวาคม
2525 และวันที่ 25 ตุลาคม 2526 อนุมัติตามข้อเสนอของสำนักงานประมาณและกระทรวงคมนาคม
ซึ่งกระทรวงการคลังเห็นวามติของคณะรัฐมนตรีดังกล่าวเป็นเรื่องที่ให้ออกสร้างท่าเทียบเรือขึ้นเพื่อ
ประโยชน์ของรัฐโดยให้กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินการตามอำนาจหน้าที่
มิใช่จัดสร้างให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (รายละเอียดตามสิ่งที่ส่งมาด้วย 3)

1.4 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่าง
กฎหมายเพื่อพิจารณาปัญหาดังกล่าว และได้แจ้งความเห็นข้างต้นให้กระทรวงการคลังทราบ (รายละเอียด
ตามสิ่งที่ส่งมาด้วย 1)

2. กรมธนารักษ์ได้เสนอความเห็นเกี่ยวกับข้อวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา
(ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ดังกล่าว ดังนี้

2.1 ปัญหาเกี่ยวกับที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ใช้สร้างท่าเทียบเรือปากคานี ซึ่ง
คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า ยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่าอยู่เช่นเดิม
เห็นว่าไม่เป็นปัญหาข้อขัดข้องและพร้อมจะปฏิบัติให้เป็นไปตามความเห็นดังกล่าว

2.2 ปัญหาเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ท่าเทียบเรือและสิ่งปลูกสร้างอื่นที่ก่อสร้างด้วยเงิน
งบประมาณแผ่นดินนั้น เห็นว่าเป็นการตีความที่น่าจะไม่เป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ
พ.ศ.2502 เพราะ

(1) พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ.2502 มาตรา 4 ให้คำจำกัด
ความ คำว่า "ส่วนราชการ" หมายความว่า "กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะ
เทียบเท่า สำนักงานหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ แต่ไม่รวมตลอดถึงรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานตามกฎหมาย
ว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น" ดังนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดปากคานีจึงไม่มีสิทธิขอรับ
เงินงบประมาณแผ่นดินได้โดยตรง และการตีความให้ถือว่าเงินงบประมาณแผ่นดินที่ใช้ก่อสร้างท่าเทียบเรือ
เป็นเงินที่คณะรัฐมนตรีจัดสรรให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดปากคานีเช่นเดียวกันกับเงินงบประมาณแผ่นดิน
ที่จัดสรรให้กับส่วนราชการอื่น จึงเป็นการไม่ถูกต้องตามกฎหมายวิธีการงบประมาณ

12/22

- 4 -

(2) พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี (ตั้งแต่ พ.ศ. 2525 ถึง พ.ศ. 2529) กำหนดให้เงินงบประมาณแผ่นดินตามโครงการแผนพัฒนาการขนส่งทางน้ำเป็นของกรมเจ้าท่า กรมนี้ก็ต้องถือว่าได้จัดสรรงบประมาณแผ่นดินให้แก่กรมเจ้าท่า และไม่อาจถือความให้ถือว่าเป็นการจัดสรรให้แก่ส่วนราชการอื่น หรือจัดสรรให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้อีก ตามนัยมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 ที่บัญญัติว่า "รายจ่ายที่กำหนดไว้สำหรับส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจใดตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีก็ดี พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมก็ดี จะโอนหรือนำไปใช้สำหรับส่วนราชการอื่นมิได้ เว้นแต่จะได้นำมาเป็นพระราชบัญญัติ"

(3) เมื่อทำเทียบเรือจังหวัดปัตตานีและสิ่งปลูกสร้างอื่น ก่อสร้างด้วยเงินงบประมาณแผ่นดินที่จัดสรรให้แก่กรมเจ้าท่าดังกล่าว กรมสิทธิสิ่งปลูกสร้างจึงเป็นของกรมเจ้าท่าและตกเป็นที่ราชพัสดุตามที่ตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518

2.3 โดยที่การวินิจฉัยปัญหากรมสิทธิทำเทียบเรือจังหวัดปัตตานี จะเป็นแบบอย่างแก่บรรดาสิ่งปลูกสร้างและทำเทียบเรือแห่งอื่นซึ่งกรมเจ้าท่าได้ดำเนินการจัดสร้างตามโครงการในแผนงานพัฒนาการขนส่งทางน้ำของกรมเจ้าท่า ทั้งนี้จึงเห็นสมควรเสนอขอให้คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาปัญหานี้ให้เป็นที่ยุติ ทั้งนี้เพื่อจะได้ถือเป็นหลักปฏิบัติต่อไป

3. กระทรวงการคลังได้พิจารณาแล้ว เห็นพ้องด้วยกับความเห็นของกรมธนารักษ์ จึงขอส่งเรื่องมาเพื่อโปรดนำปัญหาเกี่ยวกับกรมสิทธิทำเทียบเรือชายฝั่งปัตตานีดังกล่าวเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาและมีมติยืนยันควยว่า

3.1 เงินงบประมาณแผ่นดินตามโครงการในแผนพัฒนาการขนส่งทางน้ำของกรมเจ้าท่าที่กำหนดโดยพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นเงินงบประมาณแผ่นดินที่จัดสรรให้แก่กรมเจ้าท่า และไม่อาจถือได้ว่าเป็นการจัดสรรให้แก่ส่วนราชการอื่นหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

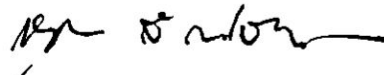
3.2 บรรดาสิ่งปลูกสร้างและทำเทียบเรือ ซึ่งกรมเจ้าท่าจัดสร้างด้วยเงินงบประมาณแผ่นดินดังกล่าวถือว่าเป็นที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518

18/22

3.3 การบริหารและจัดหาประโยชน์ในสิ่งปลูกสร้างและทำเหมืองแร่ ให้
 กระทรวงการคลังจัดให้องค์การปกครองท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ หรือในกรณีที่ต้องดำเนินการปกครองท้องถิ่น
 ไม่สามารถดำเนินการได้ ให้กระทรวงการคลังให้รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนเป็นผู้ดำเนินการต่อไป
 ตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518

จึงเรียนมาเพื่อโปรดดำเนินการต่อไปด้วย จักขอบคุณยิ่ง.

ขอแสดงความนับถือ



(นายสุธี สิงห์แสน)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

กรมธนารักษ์

กองนิติการ

โทร. 2828496

ด่วนมาก

ที่ นร ๐๕๐๑/๑๖๖๕

สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง
รับที่ 35851
วันที่ 30.กค. 2529

๗/ 29
14/22

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
รับเลขที่ 1133
ทางางวังใหม่ กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐
วันที่
กรกฎาคม ๒๕๒๙ เวลา

เรื่อง ท้าร้อปัญหาเกี่ยวกับทำเทียมเรือชายฝั่งปัตตานี

เรียน ปลัดกระทรวงการคลัง

นิติการ
วันที่ 4 ก.ค. ๒๕

อ้างถึง (๑) หนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนมาก ที่ กค ๐๕๐๔/๕๗๖๓๗

3/๕๗ ๖

ลงวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๒๔

(๒) หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ปกปค ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๑/๑๐๑๔๑

ลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๒๔

สิ่งที่ส่งมาด้วย บันทึก เรื่อง อำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและจัดหาดประโยชน์ในทำเทียมเรือชายฝั่งปัตตานีและสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่ก่อสร้างโดยใช้งบประมาณของรัฐบนที่ดินรกร้างว่างเปล่าซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้มอบหมายให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีเป็นผู้จัดหาดประโยชน์ จะเป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานี หรือเป็นของกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์)

ตามหนังสือกระทรวงการคลังที่อ้างถึง (๑) ความว่า สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แจ้งผลการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ในปัญหาข้อหารือของจังหวัดปัตตานีที่ว่า อำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและจัดหาดประโยชน์ในทำเทียมเรือชายฝั่งปัตตานีและสิ่งปลูกสร้างที่ก่อสร้างโดยใช้งบประมาณของรัฐบนที่ดิน ๑๐๔ ไร่ ซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้มอบหมายให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีเป็นผู้จัดหาดประโยชน์ จะเป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานี หรือเป็นของกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) โดยคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) มีความเห็นว่า การก่อสร้าง

15/22

ท่าเทียบเรือและสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวเป็นการจัดทำที่ดินนั้นใช้ประโยชน์ไปตามมาตรา ๑๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ไม่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติที่ดิน พ.ศ. ๒๕๑๔ ที่จะถือเป็นที่ดินที่ราชพัสดุ ดังนั้น อำนาจในการดูแลรักษาและจัดหาผลประโยชน์ในท่าเทียบเรือและสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว จึงเป็นอำนาจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานี ในเรื่องนี้ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีข้อสังเกตว่า การก่อสร้างท่าเทียบเรือโดยใช้งบประมาณของรัฐ (กรมเจ้าท่า) มีผลทำให้ที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่นั้นพ้นสภาพจากการเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าและกลายเป็นที่ดินที่ราชพัสดุ ฉะนั้น เลขาธิการเห็นว่า กรณีเช่นนี้ แม้ว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจใช้อำนาจสั่งการมอบหมายให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีเช่าใช้ที่ดินรกร้างว่างเปล่าได้ตามมาตรา ๑๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ก็ไม่อาจกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการจัดหาผลประโยชน์จากที่ดินให้มีผลไปถึงการใช้ที่ดินหลังจากที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปเป็นที่ดินที่ราชพัสดุ โดยไม่ได้นำปรึกษากับกระทรวงการคลัง (คณะกรรมการที่ดินที่ราชพัสดุ) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยที่ดินที่ราชพัสดุได้ กรมธนารักษ์ได้พิจารณาความเห็นของทั้งสองฝ่ายดังกล่าวแล้ว เห็นพ้องกับความเห็นของเลขาธิการ และเห็นว่ากรณีวินิจฉัยปัญหาดังกล่าวจะมีผลกระทบถึงทรัพย์สินและผลประโยชน์ของรัฐที่กระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยที่ดินที่ราชพัสดุ กรมธนารักษ์จึงได้เสนอให้มีการพิจารณาทบทวนและวินิจฉัยปัญหาดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง กระทรวงการคลังจึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอให้ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายพิจารณาทบทวนปัญหานี้ต่อไป และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีหนังสือที่อ้างถึง (๒) ขอให้จัดส่งผู้แทนไปชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหาดังกล่าว ถึงความแจ่มชัดแล้ว นั้น

บัดนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณา
ทบทวนปัญหาดังกล่าวข้างต้นแล้ว มีความเห็น (ควยคะแนนเสียง ๒๑ ต่อ ๑๖) ว่า การก่อสร้าง
 ท่าเทียบเรือชายฝั่งปัตตานีและสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นเป็นเรื่องที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานี
 จัดทำไปเพื่อหาผลประโยชน์ในที่ดินรกร้างว่างเปล่าตามที่ได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีว่าการ
 กระทรวงมหาดไทยตามมาตรา ๑๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่ดินดังกล่าวในสายตาของ
 กฎหมายยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่าอยู่ และไม่อาจ
 แปลสภาพไปเป็นที่ดินที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ดิน พ.ศ. ๒๕๑๔ มาตรา ๔ ได้

16/22

แม้เงินค่าก่อสร้างหาเทียบเรือและสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวจะได้อาจมาจากงบประมาณแผ่นดิน
 ส่วนหนึ่งตามที่สำนักงานประมาณ เสนอต่อคณะรัฐมนตรีตามโครงการในแผนงานพัฒนาการ
 ขนส่งทางน้ำของกรมเจ้าท่าก็ตาม ก็คงถือว่าเงินงบประมาณแผ่นดินดังกล่าวเป็นเงิน
 ที่คณะรัฐมนตรีจัดสรรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีเพื่อสร้างหาเทียบเรือเช่นเดียวกัน
 กับเงินงบประมาณที่จัดสรรให้กับส่วนราชการอื่น และไม่ทำให้หาเทียบเรือและสิ่งปลูกสร้าง
 ดังกล่าวตกเป็นทรัพย์สินแต่ประการใด ฉะนั้น การก่อสร้างหาเทียบเรือและสิ่งปลูกสร้าง
 อย่างอื่นดังกล่าว จึงเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและจัดหาผลประโยชน์ตาม
 มาตรา ๑๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินอันเป็นอำนาจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานี
 โดยเฉพาะ และไม่เป็นของกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ
 พ.ศ. ๒๕๑๔ มาตรา ๔

ในการพิจารณาเรื่องนี้ มีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (องค์การบริหารส่วนจังหวัด
 ปัตตานี กรมการปกครองและกรมที่ดิน) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) และผู้แทน
 กระทรวงคมนาคม (กรมเจ้าท่า) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริง รายละเอียดของความเห็นปรากฏ
 ตามบันทึกที่ไต่เสนอมาพร้อมหนังสือ และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้แจ้งผลการ
 พิจารณาไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบความระเบียบเรียบร้อยแล้ว

อนึ่ง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ขอเรียนว่า ความเห็นของที่ประชุมใหญ่
กรรมการร่างกฎหมายเป็นอันยุติ เว้นแต่จะมีการแก้ไขกฎหมายหรือเสนอให้คณะรัฐมนตรีในฐานะ
องค์กรสูงสุดทางบริหารมีมติความอีกครั้งหนึ่ง

จึงเรียนมาเพื่อทราบ

ขอแสดงความนับถือ



(นายอมร จันทรมาน)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานเลขาธิการกรม

โทร. ๒๒๒๐๒๐๒ - ๔

ให้เจ้าหน้าที่งานกรรมกรบริหารความสำคัญภายในนี้ ได้ส่งคืนเรื่องคืนมาด้วยแล้ว.
19 พฤศจิกายน 2528

ด่วนมาก

กระทรวงการคลัง
(นางมุกดา อินทรสมบูรณ์)

ผู้อำนวยการกองกลาง ปฏิบัติราชการแทน
ปลัดกระทรวงการคลัง

ทศกัญญา 2528
กระทรวงการคลัง

19/22

ในพระบรมมหาราชวัง 10200

19 พฤศจิกายน 2528

เรื่อง ขอร้องปัญหาเกี่ยวกับทำเทียมเรือรายฝั่งปากน้ำ

เรียน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

- สิ่งที่ส่งมาด้วย 1. ภาพถ่ายหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ นร 0501/1337
ลงวันที่ 7 สิงหาคม 2527 และบันทึกเรื่องหารือข้อกฎหมายเกี่ยวกับประเภท
ที่ดิน 1 จำนวน 15 แผ่น
2. ภาพถ่ายมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับทำเทียมเรือของรัฐ จำนวน 12 แผ่น
3. ภาพถ่ายหนังสือกรมเจ้าท่า เกี่ยวกับการส่งมอบทำเทียมเรือ 1 และการส่งขึ้น
ทะเบียนที่ราชพัสดุ จำนวน 15 แผ่น

ด้วยกรมบริหารทรัพยากรว่า สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีหนังสือปกปิด ด่วนมากที่
นร 0501/1723 ลงวันที่ 11 ตุลาคม 2528 แจ้งผลการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการ
ร่างกฎหมาย คณะที่ 6) เกี่ยวกับปัญหาเรื่องทำเทียมเรือรายฝั่งปากน้ำให้ทราบว่า ทำเทียมเรือรายฝั่ง
ปากน้ำ 1 ที่ก่อสร้างบนสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่านั้น ย่อมถือว่าเป็นการจัด
ทำให้ที่ดินในประโยชน์ได้คามากกว่า 11 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายที่ราชพัสดุ
และเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีความเห็นที่แตกต่างว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดิน
รกร้างว่างเปล่าดังกล่าวย่อมพ้นสภาพจากการเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าเมื่อได้ทำการขุดสร้างเป็นทำเทียม
เรือแล้ว และอำนาจในการปกครองดูแลและจัดหาประโยชน์ควรอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายที่ราชพัสดุ
ซึ่งกรมบริหารทรัพยากรได้พิจารณาพบปัญหาและข้อวินิจฉัยดังกล่าวแล้ว มีความเห็นว่า

1. ปัญหาเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ทำเทียมเรือรายฝั่งปากน้ำ 1 กรมบริหารทรัพยากรเห็นด้วยกับ
กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ 6 และเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า ที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ไร
ก่อสร้างทำเทียมเรือนั้นไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยว่าเป็นของใคร เพราะถึงอย่างไรก็เป็นที่ดินของรัฐทั้งสิ้น

/ แก่สำหรับ

20/22

แต่สำหรับการถือกรรมสิทธิ์ในสิ่งปลูกสร้าง (ท่าเทียบเรือ) นั้น กรมธนารักษ์มีความเห็นว่าเป็นสิ่งปลูกสร้าง
 ที่ดำเนินการโดยส่วนราชการตามมติของคณะรัฐมนตรี และใช้เงินงบประมาณแผ่นดินก่อสร้าง สิ่งปลูกสร้าง
 ดังกล่าวจึง เป็นอสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน และน่าจะมีความเป็นอสังหาริมทรัพย์โดยกระทรวง
 การคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์แทนรัฐตามนัยมาตรา 4 และมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติการพิสดาร พ.ศ. 2518

2. ปัญหาเรื่องอำนาจจัดการในท่าเทียบเรือ กรมธนารักษ์มีความเห็นเช่นเกี่ยวกับความเห็น
 ของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่าอาจเปลี่ยน
 สภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทอื่นได้โดยสภาพการใช้ที่ดิน และเรื่องท่านลงนี้สำนักงาน
 คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรมการร่างกฎหมายคณะที่ 1) ได้เคยพิจารณาให้ความเห็นว่า ที่ดินรกร้าง
 ว่างเปล่าที่ทางราชการได้ประกาศสงวนหวงห้ามไว้ แม้การหวงห้ามจะมีโดยกฎหมายที่
 กำหนดทางราชการได้เข้าครอบครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินในทางราชการตลอดมา ที่ดินแปลงนี้เป็น
 สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินไร้เจ้าของประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามประมวลกฎหมายแพ่ง
 และพาณิชย์ มาตรา 1304(3) และเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าตามพระราชบัญญัติการพิสดาร พ.ศ. 2518 มาตรา 4
 (รายละเอียดตามสิ่งที่ส่งมาด้วย 1) ดังนั้น หากที่ดินรกร้างว่างเปล่าสามารถเปลี่ยนสภาพเป็นที่ราชพัสดุ
 ได้โดยสภาพแห่งการใช้ที่ดิน การปกครองดูแล การจัดหาประโยชน์ และการมอบหมายให้องค์การบริหาร
 ส่วนจังหวัดไปจัดหาประโยชน์ย่อมเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่ราชพัสดุ ตามนัยมาตรา 6 แห่ง
 พระราชบัญญัติการพิสดาร พ.ศ. 2518 กว

3. กรมธนารักษ์ขอเรียนสรุปข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการจัดสร้างท่าเทียบเรือของรัฐเพื่อ
 ประกอบการพิจารณาเพิ่มเติมดังนี้

3.1 มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 สิงหาคม 2525 เห็นชอบกับข้อเสนอของสำนัก
 งบประมาณในการรายงานโครงการในแผนงานพัฒนาการขนส่งทางน้ำของกรมเจ้าท่าที่ได้จัดสรรงบประมาณ
 ไปให้ และเกี่ยวกับหลักปฏิบัติในการบริหารท่าเรือลำน้ำและท่าเรือชายฝั่งในกรณีที่ให้องค์การท้องถิ่นเข้า
 ดำเนินการ เช่น ให้กระทรวงการคลังกำหนดอัตราค่าเช่า ค่าธรรมเนียมในอัตราต่ำกว่าเกณฑ์ปกติ เป็นต้น

/ หรือในกรณี

21/22

หรือในกรณีที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่สามารถดำเนินการได้ ให้กระทรวงการคลังพิจารณาหาความตกลงกับรัฐวิสาหกิจหรือเอกชนเป็นผู้นำดำเนินการต่อไป

3.2 มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2525 อนุมัติการขอเสนอของกระทรวงคมนาคม ให้แต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานการบริหารท่าเรือลำน้ำและท่าเรือชายฝั่ง และกำหนดอำนาจหน้าที่ให้คณะกรรมการ ฯ รวม 6 ประการ ที่สำคัญคือ ประสานงานและเสนอความเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาและบริหารโครงการท่าเรือลำน้ำและท่าเรือชายฝั่ง พิจารณาจัดตั้งหน่วยงานเพื่อรับผิดชอบการบริหารท่าเรือ และกำหนดเงื่อนไข และขั้นตอนการส่งมอบท่าเรือให้กับผู้ที่ได้รับนิคมการบริหารท่าเรือ รวมทั้งกำหนดกลไก และมาตรการที่เหมาะสมเพื่อติดตามและประเมินผลงานตามโครงการ

3.3 มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 25 ตุลาคม 2526 เห็นชอบและอนุมัติคามมติของ คณะกรรมการรัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจ เกี่ยวกับนโยบาย การสนับสนุนให้เอกชนดำเนินงานท่าเรือของรัฐที่จะมีขึ้นในอนาคต รวม 3 ข้อ ที่สำคัญคือ มอบหมายให้กระทรวงคมนาคมรับไปพิจารณากำหนดรูปแบบ วิธีการ และเงื่อนไขต่าง ๆ เพื่อให้เอกชนเข้ามามีบทบาทในการดำเนินงานท่าเรือตามนโยบายข้างต้น

3.4 ความมติดังกล่าวของมติจึงกล่าวข้อมเป็นการยืนยันให้ว่า รัฐบาลได้อนุมัติให้มีการก่อสร้างท่าเทียบเรือ ฯ ขึ้นเพื่อประโยชน์ของรัฐ และให้ท่าเทียบเรือ ฯ เป็นทรัพย์สินของรัฐบาล มิใช่ขององค์การปกครองท้องถิ่น โดยให้กระทรวงมหาดไทยที่เกี่ยวข้องดำเนินการบริหารความอำนาจหน้าที่ทั้งนั้น หากองค์การปกครองท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนจะเข้าดำเนินการจัดหาประโยชน์ จึงควรต้องเข้าโดยปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงการคลัง (รายละเอียดตามสิ่งที่ส่งมาด้วย 2)

3.5 อีกทั้งในการก่อสร้างท่าเทียบเรือปากคานี จังหวัดปัตตานี และกรมเจ้าท่าได้ประสานงานกับกรมธนารักษ์มาโดยตลอด เช่น ได้แจ้งโครงการสร้างท่าเรือชายฝั่งและหาเรือขึ้นทดแทนในการบริหารท่าเรือ ฯ จัดส่งดำเนินสัญญาจ้างเหมาก่อสร้างท่าเทียบเรือ ฯ มาให้ทราบ และเมื่อก่อสร้างเสร็จก็ได้ส่งมอบให้กรมธนารักษ์รับใช้ไปมาส่งขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุทางกระทรวงการคลังด้วย (รายละเอียดตามสิ่งที่ส่งมาด้วย 3)

22/22

- 4 -

4. โดยที่การวินิจฉัยปัญหาทั้งกล่าวจะมีผลกระพือถึงทรัพย์สินและผลประโยชน์ของรัฐที่กระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) มีหน้าที่จะต้องปฏิบัติต่อไปตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 จึงสมควรที่จะได้รับการพิจารณาและวินิจฉัยปัญหาทั้งกล่าวอีกครั้งหนึ่ง

กระทรวงการคลังได้พิจารณาแล้วเห็นชอบด้วยข้อเสนอของกรมธนารักษ์ จึงขอส่งเรื่องมาเพื่อไปพิจารณาและนำเสนอปัญหาเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในสิ่งปลูกสร้าง (ทำเทียมเรือปัตตานี ฯ) ซึ่งกรมธนารักษ์มีความเห็นว่าน่าจะเป็นที่ราชพัสดุ ตาม 1. และอำนาจหน้าที่ในการจัดการดูแลและรักษาประโยชน์ในทำเทียมเรือปัตตานี ฯ ซึ่งจะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ตาม 2. ต่อกรมการร่างกฎหมายต่อไปด้วย จักขอความเห็น.

ขอแสดงความนับถือ

18 we 88
(นายพนัส สมะเสถียร)
ปลัดกระทรวงการคลัง

กรมธนารักษ์

กองนิติการ

โทร. 2828496

11w. cur.

12/11