

ด่วนที่สุด

ที่ นร ๐๕๐๑/ ๓๕

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๑ ถนนพระอาทิตย์ เขตพระนคร

กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

สพท.รับที่ 38

วันที่ 11 ม.ค. 2554

เวลา 14.45

๑๐ มกราคม ๒๕๕๔

เรื่อง การแก้ไขปัญหาการออกเอกสารสิทธิให้แก่ราษฎรในพื้นที่อำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ความเห็นประกอบเรื่องเพื่อ พิจารณา

เรื่องที่ ๑๕

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๕/ว (ล) ๒๔๐๐๔
ลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๓

ตามหนังสือที่อ้างถึง สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีขอความเห็นกรณีที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้เสนอเรื่อง การแก้ไขปัญหาการออกเอกสารสิทธิให้แก่ราษฎรในพื้นที่อำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง มาเพื่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีภายในวันที่ ๕ มกราคม ๒๕๕๔ และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีคาดว่าจะนำเรื่องดังกล่าวเสนอคณะรัฐมนตรีภายในวันที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๕๔ นั้น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า มีประเด็นข้อกฎหมายที่ต้องพิจารณา ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เทศบาลตำบลแม่เมาะมีอำนาจบริหารจัดการที่ดินที่ตั้งตลาดสด โดยการจัดการประโยชน์ในพื้นที่ตลาดสดได้ตามมาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้หรือไม่ เนื่องจาก กฟผ. ได้ก่อสร้างอาคารและตลาดสดและได้ส่งมอบให้แก่ อบต.แม่เมาะ เมื่อวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นการดำเนินการตามพระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๑ และก่อนที่คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๘ มีนาคม ๒๕๔๘ ที่กำหนดให้ที่ดินดังกล่าวเป็นที่ราชพัสดุและอยู่ในความดูแลของกรมธนารักษ์

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เห็นว่า อาจแยกพิจารณาได้เป็นสองกรณี คือ (๑) ที่ดินซึ่งเป็นที่ตั้งตลาดสด และ (๒) อสังหาริมทรัพย์ที่ตั้งอยู่บนที่ดินดังกล่าว ได้แก่ อาคารและตลาดสดซึ่งก่อสร้างโดย กฟผ. และส่งมอบให้ อบต.แม่เมาะดำเนินการหาประโยชน์ โดยมีความเห็นในแต่ละกรณี ดังนี้

(๑) กรณีที่ดินที่เป็นที่ตั้งตลาดสด ที่ดินซึ่งอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นที่ดินของรัฐ ซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเมื่อได้มีการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติแล้ว ที่ดินดังกล่าวยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่ ส่วนจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทใดนั้นต้องพิจารณาเหตุผลของการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติประกอบด้วย และหากมีการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติแล้ว ที่ดินดังกล่าวจะเป็นที่ดินของรัฐซึ่งไม่มีผู้ใดมีสิทธิครอบครองและไม่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

อันราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เมื่อที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือว่าเป็นของรัฐตามมาตรา ๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งเมื่อเป็นที่ดินของรัฐแล้ว ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้อธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษา และดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามควรแก่กรณี อำนาจหน้าที่นี้รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ได้ตามมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๔ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕ นอกจากนี้ อธิบดีกรมที่ดินยังมีอำนาจจัดหาผลประโยชน์ที่ดินดังกล่าวได้ตามมาตรา ๑๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยมีหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๐๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดหาผลประโยชน์ได้โดยการขาย การแลกเปลี่ยน การให้เช่า หรือการให้เช่าซื้อที่ดิน หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นจัดหาผลประโยชน์โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาตามมาตรา ๑๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในข้อ ๕ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๐๐)ฯ ดังนั้น เมื่อที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินตามมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ จึงมิใช่ที่ราชพัสดุซึ่งอยู่ในความดูแลของกระทรวงการคลังตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘

กรณีตามประเด็นปัญหา เดิมที่ดินที่ตั้งตลาดสดอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ภายหลังหากมีการเพิกถอนเขตป่าสงวนแห่งชาติ ที่ดินดังกล่าวจะอยู่ในอำนาจของอธิบดีกรมที่ดินในการจัดหาประโยชน์ในที่ดินตามมาตรา ๑๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นดำเนินการจัดหาประโยชน์ตามมาตรา ๑๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และโดยที่คำว่า “ทบวงการเมือง” ตามมาตรา ๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หมายความว่า ราชการส่วนท้องถิ่นด้วย ดังนั้น จึงเป็นกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจมอบหมายให้ อบต.แม่เมาะ ดำเนินการจัดหาประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวได้

(๒) กรณีอาคารและตลาดสด กรณีนี้ปรากฏข้อเท็จจริงว่า กฟผ. ก่อสร้างอาคารและตลาดสดและส่งมอบอาคารดังกล่าวให้แก่ อบต.แม่เมาะ เมื่อวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๓๙ เมื่อกรมป่าไม้ได้อนุญาตให้ กฟผ. ใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเพื่อก่อสร้างอาคารและตลาดสดแล้ว กฟผ. จึงเป็นผู้มีสิทธิใช้ที่ดินดังกล่าวได้ และเมื่อ กฟผ. เป็นผู้ก่อสร้างอาคาร อาคารจึงเป็นกรรมสิทธิ์ของ กฟผ. การที่ กฟผ. ได้ส่งมอบอาคารและตลาดสดให้เป็นทรัพย์สินของ อบต.แม่เมาะ จึงถือว่าอาคารและตลาดสดดังกล่าวเป็นอสังหาริมทรัพย์ขององค์กรปกครองท้องถิ่น และไม่เป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นว่า เทศบาลตำบลแม่เมาะมีอำนาจบริหารจัดการที่ดินที่ตั้งตลาดสดโดยการจัดหาผลประโยชน์ในพื้นที่ดังกล่าวได้ตามที่ได้รับมอบหมายตามมาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

ประเด็นที่สอง กรมที่ดินสามารถออกเอกสารสิทธิประเภทโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินที่ กฟผ. จัดสรรให้สหกรณ์การเกษตรแม่เมาะพัฒนา จำกัด และสหกรณ์การเกษตร จำกัด เพื่อเป็นที่ตั้งของที่ทำการและสถานีน้ำมัน ได้หรือไม่ หากไม่สามารถดำเนินการได้ จะสามารถมอบให้เทศบาลตำบลแม่เมาะดำเนินการจัดหาผลประโยชน์โดยให้สหกรณ์ทั้งสองแห่งดังกล่าวเช่าที่ดินตามมาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้หรือไม่

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เห็นว่า กรณีที่ตั้งสหกรณ์การเกษตรแม่เมาะพัฒนา จำกัด ซึ่งเป็นที่ทำการ (เนื้อที่ ๒ งาน) และสถานีบริการน้ำมัน (เนื้อที่ ๔ ไร่ ๑ งาน) ประกอบด้วยพื้นที่ป่าไม้ถาวรที่อยู่ระหว่างดำเนินการเพิกถอน และบางส่วนอยู่ในบริเวณบ้านท่าปะตุน-นาแหม ซึ่งอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าแม่จาง ส่วนที่ตั้งสหกรณ์การเกษตรแม่เมาะ จำกัด (เนื้อที่ ๕ ไร่) อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าแม่จาง ซึ่งขณะนี้กรมป่าไม้กำลังดำเนินการเสนอร่างกฎกระทรวงเพื่อเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ ป่าแม่จาง บางส่วน ออกจากการเป็นป่าสงวนแห่งชาติ

กรณีที่ดินซึ่งเป็นที่ตั้งสหกรณ์ทั้งสองแห่งอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ หากต่อมาได้มีการออกกฎกระทรวงเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในบริเวณดังกล่าวแล้ว ที่ดินดังกล่าวยังคงมีสถานะเป็นที่ดินของรัฐซึ่งไม่มีผู้ใดมีสิทธิครอบครองและไม่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอันราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน อธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจจัดที่ดินของรัฐนั้นให้ราษฎรเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยและทำมาหากินได้ตามมาตรา ๒๗ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน นอกจากกรณีการจัดที่ดินให้แก่ประชาชนแล้ว อธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจจัดหาผลประโยชน์ที่ดินดังกล่าวตามมาตรา ๑๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ในการจัดหาผลประโยชน์ ให้รวมถึงจัดทำให้ที่ดินใช้ประโยชน์ได้ ซ้ำขาย แลกเปลี่ยน ให้เช่า และให้เช่าซื้อ และในการจัดหาผลประโยชน์ซึ่งที่ดินของรัฐตามมาตรา ๑๐ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้จัดหาผลประโยชน์สำหรับรัฐ หรือบำรุงท้องถิ่นได้ตามมาตรา ๑๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน สำหรับทบวงการเมืองอื่นตามมาตรา ๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้แก่ หน่วยงานที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค หรือราชการส่วนท้องถิ่น เป็นผู้จัดหาผลประโยชน์ได้ ดังนั้น หากต้องการให้เทศบาลตำบลแม่เมาะซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดหาผลประโยชน์โดยให้สหกรณ์ทั้งสองแห่งเช่าที่ดินดังกล่าว จะต้องเป็นกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมายให้เทศบาลตำบลแม่เมาะดำเนินการตามมาตรา ๑๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน สำหรับการดำเนินการในเรื่องนี้ควรจะดำเนินการประการใดนั้นเป็นเรื่องข้อเท็จจริงว่า เป็นกรณีที่ได้รับความสะดวกหรือจากการดำเนินการของรัฐเพียงใดหรือไม่

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ



(นายอชพร จารุจินดา)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา