

บันทึก

เรื่อง อำนาจจัดการในที่ดินราชพัสดุ
(ในเขตเทศบาลเมืองสุพรรณบุรี จังหวัดสุพรรณบุรี)

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ สร.๐๔๐๓/๑๒๒๖๐ ลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๑๐ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า กระทรวงการคลังขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาเกี่ยวกับอำนาจจัดการในที่ดินราชพัสดุในอาณาบริเวณที่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ พระราชทานรายได้อันเกิดจากที่ดินให้แก่สุขาภิบาลเดิม โดยปรากฏข้อเท็จจริงว่า มีที่ดินราชพัสดุอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินในเขตอำเภอเมืองสุพรรณบุรีอยู่มากแปลง ที่ดินเหล่านี้เป็นทั้งที่ว่างเปล่าและใช้ในราชการของกระทรวงทบวงกรม คือ เป็นสถานที่ทำการรัฐบาลและบ้านพักข้าราชการสำหรับที่ว่างเปล่าและยังมีได้นำมาใช้ในราชการดังกล่าว กระทรวงการคลังได้นำออกจัดประโยชน์โดยวิธีจัดให้เช่า เพื่อหารายได้นำส่งเข้าแผ่นดิน ที่ดินที่จัดให้เช่านี้มีบางแห่งที่เทศบาลเมืองสุพรรณบุรีได้ขอเช่าเพื่อหารายได้บำรุงเทศบาล ต่อมาเทศบาลไม่ยอมชำระค่าเช่าให้แก่ทางราชการ อ้างว่าสิทธิการเป็นสุขาภิบาลเมืองสุพรรณบุรีเดิม ตามพระบรมราชโองการ และมีอำนาจจัดการในที่ดินราชพัสดุในเขตสุขาภิบาลเดิมด้วย^๑

เรื่องอำนาจจัดการในที่ดินราชพัสดุในอาณาบริเวณที่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ พระราชทานรายได้อันเกิดจากที่ดินให้แก่สุขาภิบาลเดิมนี้น่าเป็นปัญหากันมานานแล้วระหว่างฝ่ายผู้ซื้อเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์กับฝ่ายที่ได้รับพระราชทานรายได้เฉพาะเพียงค่าเช่าที่ดิน (ไม่ใช่

^๑ เมื่อ ร.ศ. ๑๒๗ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับหนึ่ง มีชื่อว่า พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ลักษณะสำคัญของพระราชบัญญัตินี้ คือ เมื่อจะใช้พระราชบัญญัตินี้ในตำบลใด หรือหัวเมืองใด จะได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ตั้งแต่ประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ได้มีการตั้งสุขาภิบาลขึ้น ๓๕ แห่ง วัตถุประสงค์ในการตั้งสุขาภิบาล ก็เพื่อรักษาความสะอาดและบำบัดทุกข์บำรุงสุขแก่ประชาชนแต่ละท้องที่ และเมื่อประกาศเขตสุขาภิบาลแล้ว จะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานผลประโยชน์ที่เก็บได้จากภาษีโรงเรือนและอื่น ๆ ตามแต่จะมีพระราชวินิจฉัยให้เป็นทุนสำหรับใช้จ่ายจัดการสุขาภิบาล ดังจะปรากฏว่าในเขตสุขาภิบาล ๓๕ แห่งนี้ โปรดเกล้าฯ พระราชทานรายได้ต่างชนิดต่างประเภทกันเป็นราย ๆ ไป

สำหรับในการจัดตั้งสุขาภิบาลเมืองสุพรรณบุรี ได้พระราชทานให้เก็บผลประโยชน์เพื่อบำรุงสุขาภิบาลดังนี้

(๑) ตึก เรือน โรงร้าน ห้องแถว แพที่ให้เช่าเก็บ ๑๒ ชัก ๑ ต่อปี

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) ทำเรือจ้างของหลวง แล้วแต่จะประมูลได้

(๔) ค่าเช่าที่ดินของหลวงทั้งปวง แล้วแต่จะประมูลได้

ค่าเช่าห้องหรือค่าเช่าอาคารด้วย) ว่าฝ่ายใดจะมีอำนาจจัดการกระทรวงการคลังมีความเห็นว่า ที่ดินราชพัสดุที่จัดให้เช่านี้ มิได้ใช้ในราชการ จึงมิใช่ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน เป็นที่ดินประเภททรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา อำนาจในการจัดการและจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินประเภทนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาเคยวินิจฉัยแล้ว เมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๘ ว่า กรมที่ดินหรือกระทรวงมหาดไทยไม่มีอำนาจจัดหาผลประโยชน์ ดังนั้นการที่จังหวัดจะขออนุมัติดำเนินการอย่างไรในที่ดินราชพัสดุ จังหวัดพึงขออนุมัติต่อกระทรวงการคลังตามที่ได้มีระเบียบมอบอำนาจไว้ (ระเบียบของกระทรวงการคลังว่าด้วยการปกครองและจัดประโยชน์ที่ดินสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุ พ.ศ. ๒๔๘๕) และจังหวัดพึงดำเนินการตามที่กระทรวงการคลังมอบหมาย ตามความในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๙๕

นอกจากนั้นเรื่องราวได้อันเกิดจากที่ดินอันเป็นทรัพย์สินของรัฐบาลนี้ คณะรัฐมนตรีก็ได้เคยลงมติเมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๔๘๕ ว่า ที่ดินเป็นของผู้ใดผลประโยชน์ก็ให้ตกเป็นของเจ้าของที่ดิน ดังนั้น ที่ดินราชพัสดุซึ่งอยู่ในความครอบครองของกระทรวงการคลัง ผลประโยชน์ย่อมเป็นของกระทรวงการคลังตามมติดังกล่าว แต่ถ้าเทศบาลจะขอปันรายได้ ในทางปฏิบัติกระทรวงการคลังก็ได้ช่วยเหลือเทศบาลอยู่แล้ว โดยให้เทศบาลเข้าไป และนำไปให้เข้าช่วงหารายได้เข้าเทศบาล และคณะรัฐมนตรีก็ได้ลงมติเมื่อวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๐๔ เห็นชอบกับความเห็นของกระทรวงการคลังในเรื่องให้เทศบาลเข้า มติคณะรัฐมนตรีทั้ง ๒ ประการดังกล่าวมาแล้วนี้ เป็นการยืนยันอำนาจในการจัดการกับที่ดินราชพัสดุว่ายังเป็นอำนาจของกระทรวงการคลัง

แต่เทศบาลในปัจจุบันที่อยู่ในเขตสุขาภิบาลเดิมและสืบสิทธิจากสุขาภิบาลเดิม อ้างว่า ได้มีพระบรมราชโองการจัดตั้งสุขาภิบาลเมืองสุพรรณบุรีเมื่อ พ.ศ. ๒๔๖๐ ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. ๑๒๗ พระราชทานรายได้ที่เก็บจากภาษีโรงเรือน ผลประโยชน์อื่นๆ และค่าเช่าที่ดินรัฐบาลบรรดาเก็บได้จากเขตสุขาภิบาลให้สำหรับใช้จ่ายบำรุงการสุขาภิบาล จากประกาศพระบรมราชโองการนี้เองมีผลทำให้เทศบาลซึ่งเป็นผู้สืบสิทธิมาจากสุขาภิบาลเดิมมีอำนาจจัดการในที่ดินราชพัสดุในเขตสุขาภิบาลนั้นด้วย ความเห็นของเทศบาลจึงขัดแย้งกับความเห็นของกระทรวงการคลังและเป็นปัญหาทางกฎหมาย เมื่อเป็นเช่นนี้ กระทรวงการคลังจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาตีความว่า อำนาจจัดการในที่ดินราชพัสดุในเขตที่มีพระบรมราชโองการพระราชทานรายได้ดังกล่าว ควรจะเป็นของฝ่ายผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินหรือฝ่ายที่ได้รับพระราชทานรายได้ที่ปันให้ ทั้งนี้ เพื่อจัดข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นให้หมดไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลังและผู้แทนกระทรวงมหาดไทยเข้าร่วมชี้แจงข้อเท็จจริงด้วยแล้ว ได้ความเพิ่มเติมจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทยว่า

เดิมประเทศไทยในระบอบการปกครองสมบูรณาญาสิทธิราช สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ ๕) ได้ทรงพระราชดำริเห็นว่า ถนนหนทาง

และสะพานใหญ่ ๆ ซึ่งราษฎรได้ช่วยกันก่อสร้างขึ้นที่บ้านท่าฉลอม อำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร เป็นที่สาธารณประโยชน์ สมควรจะได้จัดการซ่อมแซมให้ถาวรสืบไป ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์และอำนวยความสะดวกของชุมชนนั้น ๆ แต่การที่จะรักษาไว้ให้ถาวร จำเป็นที่จะต้องมีการเงินทุนไว้ใช้สอยด้วย จะทรงพระราชทานเงินพระคลังมาอุดหนุน ก็ทรงเห็นว่าประโยชน์และความสุขที่เกิดขึ้นจะได้แก่ชุมชนที่อยู่ในที่นั้นเท่านั้น จะเอาเงินภาษีอากรที่เก็บจากที่อื่นมาใช้หาควรไม่ และนอกจากนี้ก็เพื่อเป็นการสอนให้ประชาชนได้รู้จักการปกครองตนเอง จึงได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานเงินรายได้และภาษีอากรต่าง ๆ ที่เก็บนั้นไว้ให้เพื่อเป็นค่าบำรุงรักษาและบริหารงานของสุขาภิบาลต่อไป โดยให้ประชาชนในท้องถิ่นเป็นกรรมการจัดการสุขาภิบาลกันเอง ได้ประกาศจัดตั้งสุขาภิบาลตำบลท่าฉลอม อำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร ขึ้นเป็นแห่งแรก และต่อมาก็ได้จัดตั้งในที่แห่งอื่น ๆ อีก ๓๔ แห่ง สำหรับสุขาภิบาลเมืองสุพรรณบุรีได้จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๔๖๐

โดยกรณีเรื่องนี้ได้มีปัญหาเกิดขึ้นกับเทศบาลเมืองสุพรรณบุรีซึ่งสืบลิทธิมาจากสุขาภิบาลเมืองสุพรรณบุรีเดิม ซึ่งเทศบาลเมืองสุพรรณบุรีอ้างว่าข้อเท็จจริงปรากฏดังนี้

๑. พระบรมราชโองการการจัดตั้งสุขาภิบาลเมืองสุพรรณบุรียังไม่ยกเลิก เพราะเป็นกฎหมายพิเศษ และพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. ๑๒๗ ซึ่งเป็นแม่บทก็เป็นกฎหมายพิเศษและยังไม่ยกเลิกเช่นเดียวกัน

๒. สุขาภิบาลเป็นผู้จัดการประโยชน์ที่ดินพิพาทมาแต่เดิม แล้วเทศบาลเป็นผู้สืบลิทธิมาจากสุขาภิบาล คงเป็นผู้จัดประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวสืบต่อมา

๓. พ.ศ. ๒๔๗๑ - ๒๔๗๓ กระทรวงการคลังตีความว่า ประกาศพระบรมราชโองการเป็นการป็นรายได้ให้สุขาภิบาล ๑๒ ชัก ๑ คือกระทรวงการคลัง ได้ ๑๑ สุขาภิบาลได้ ๑ สุขาภิบาลได้แย้งว่าตีความไม่ถูกต้องพระบรมราชโองการพระราชทานรายได้ให้ทั้งหมด ในที่สุดกระทรวงการคลังยินยอมและคืนเงินที่เก็บไปให้

๔. หลังจากมีพระราชบัญญัติป็นรายได้เทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๔ กระทรวงการคลังอ้างว่ากฎหมายนี้มีผลยกเลิกพระบรมราชโองการแล้ว กระทรวงการคลังก็สั่งเจ้าหน้าที่สรรพากรเข้าจัดเก็บผลประโยชน์ เทศบาลโต้แย้งว่าพระบรมราชโองการยังไม่ถูกยกเลิก เป็นปัญหาเข้าสู่คณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความผลที่สุดคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นว่ พระบรมราชโองการยังไม่ถูกยกเลิก

๕. ปัญหาเรื่องผลประโยชน์เข้าสู่คณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีลงมติว่าที่ดินเป็นของผู้ใดผลประโยชน์ให้ตกเป็นของเจ้าของที่ดิน แต่ให้ออกกฎหมาย ป็นรายได้ให้แก่เทศบาลเสียใหม่ในหลักที่ว่า กิจการใดเทศบาลทำแต่ต้นจนจบ ให้มอบรายได้แก่เทศบาล

การจัดประโยชน์ในที่ดินนี้ สุขาภิบาลทำมาตลอดแต่ต้นจนจบ เทศบาลสืบลิทธิทำต่อมาโดยตลอด ประโยชน์จึงต้องตกเป็นของเทศบาลทั้งหมด

แต่ในทางปฏิบัติกระทรวงการคลังก็เอาไปจัดการเก็บเสียเองตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๘๕ ตลอดมา และไม่ส่งให้แก่เทศบาล เป็นการฝ่าฝืนพระบรมราชโองการที่ให้ค่าเช่าและประโยชน์ในที่ดินเป็นของสุขาภิบาล ซึ่งเป็นกฎหมายและยังไม่ถูกยกเลิก

๖. เงินผลประโยชน์ระหว่างเทศบาล กับกรมสรรพากร กระทรวงการคลังต่างแย่งกันเก็บเป็นการสับสน กระทรวงมหาดไทยได้แย้งว่ากระทรวงการคลังทำไม่ถูก เพราะกฎหมายเรื่องยกเลิกพระบรมราชโองการและป็นรายได้ยังไม่ออก คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความว่า กระทรวงการคลังน่าจะเข้าใจผิดของคณะรัฐมนตรีผิดไป เมื่อยังไม่แก้กฎหมาย สิทธิในเงินค่าเช่าที่ดินราชพัสดุยังคงเป็นของเทศบาลอยู่ กระทรวงการคลังได้ยินยอม

๗. กระทรวงการคลังจึงตั้งข้อโต้แย้งขึ้นมาใหม่ว่า ผลประโยชน์เป็นของเทศบาลตามพระบรมราชโองการก็จริง แต่อำนาจจัดการเป็นของกระทรวงการคลัง จึงมีการประชุมของผู้แทนกระทรวงฯ ทั้ง ๒ แห่ง เมื่อวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๐๓ มีมติตามรายงานการประชุมผู้แทนกระทรวงฯ ว่า

“การเข้าดำเนินการจัดเก็บค่าเช่าหรือประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุในเขตเทศบาลที่เปลี่ยนสภาพมาจากสุขาภิบาลเดิม กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง เห็นชอบด้วยในการที่ให้เทศบาลเข้าดำเนินการจัดเก็บค่าเช่าหรือผลประโยชน์ในที่ดินนั้นเอง โดยกรรมสิทธิ์ในที่ดินยังเป็นของกระทรวงการคลัง”

๘. กระทรวงการคลังต้องการแก้ไขมติข้อตกลงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทยที่กล่าวแล้ว โดยเสนอคณะรัฐมนตรีให้ออกกฎหมายยกเลิกพระบรมราชโองการพระราชทานค่าเช่าที่ดิน ค่าเช่าทำเรือจ้าง ฯลฯ ให้แก่สุขาภิบาล (เทศบาล) นี้เสีย แต่คณะรัฐมนตรีลงมติเมื่อวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๐๔ ว่า

“การยกเลิกพระบรมราชโองการ ไม่ควรยกเลิก ให้คงเป็นไปตามที่เป็นอยู่ขณะนี้”

๙. สรุปแล้ว กระทรวงมหาดไทยมีความเห็นว่า การที่เทศบาลสืบทอดมาจากสุขาภิบาลจัดเก็บค่าเช่าที่ดิน อันเป็นผลประโยชน์ของเทศบาลอยู่ทุกวันนี้ จึงเป็นการปฏิบัติตามกฎหมายถูกต้องทุกประการ

สำหรับที่พิพาทรายเทศบาลเมืองสุพรรณบุรีแปลงนี้ เป็นที่อยู่ในเขตสุขาภิบาลเมืองสุพรรณบุรี และสุขาภิบาลเมืองสุพรรณบุรีได้จัดการประมูลให้เช่าเพื่อปลูกสร้างห้องแถวมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๗๕ และเก็บผลประโยชน์ตลอดมา กระทรวงการคลังมิได้โต้แย้งอย่างใด

ปัจจุบันนี้เทศบาลเมืองสุพรรณบุรีเห็นว่าห้องแถวได้ชำรุดและบ้านเมืองเจริญขึ้น ควรปรับปรุงสร้างเป็นตึกแถว กระทรวงการคลังจึงคัดค้าน เป็นเรื่องไปสู่คณะกรรมการกฤษฎีกา กระทรวงมหาดไทยจึงเห็นว่าเป็นการไม่ชอบด้วยเหตุผลทางกฎหมาย เพราะโดยหลักทั่วไปผู้ใดเป็นผู้ได้รับประโยชน์ (ทั้งหมดโดยไม่ต้องแบ่งปันกับฝ่ายอื่น) ผู้นั้นต้องเป็นผู้จัดการ มิใช่ให้ผู้ไม่ได้รับประโยชน์มาจัดการ แต่ผู้ได้รับประโยชน์กลับไม่ได้ทำอะไรเลย ความหมายและความเข้าใจโดยทั่วๆ ไป มีอยู่ในตัวของตัวเองแล้ว การที่จะให้ผู้ได้รับประโยชน์ไม่มีอำนาจจัดการของตนเอง และให้ผู้อื่นเป็นผู้จัดการให้เช่นนี้เป็นการผิดปกติ ถ้าได้มีเจตนาหรือความประสงค์จะให้เป็นอย่างนั้น ก็จะต้องตรากฎหมายเป็นพิเศษบังคับไว้ แต่ปรากฏว่าไม่มีกฎหมายพิเศษใดบัญญัติไว้เช่นนั้นเลย

ปัญหาในชั้นนี้คงมีเฉพาะอำนาจจัดการเพื่อเก็บผลประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุจะ

เป็นของเทศบาลเมืองสุพรรณบุรี กระทรวงมหาดไทยหรือกระทรวงการคลัง

คณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. ๑๒๗ แล้วเห็นว่า กฎหมายนี้เป็นกฎหมายว่าด้วยการสุขาภิบาล วิธีการจัดการสุขาภิบาล พนักงานสุขาภิบาล และเงินทุนสำหรับใช้จ่ายจัดการสุขาภิบาล กล่าวคือ การสุขาภิบาล หมายถึง การรักษาความสะอาดในท้องที่การป้องกันและรักษาความไข้เจ็บในท้องที่และการบำรุงรักษาทางไปมาในท้องที่ (มาตรา ๔) วิธีจัดการสุขาภิบาลให้มี ๒ อย่าง คือ สุขาภิบาลสำหรับเมือง สำหรับจัดในท้องที่ซึ่งตั้งเมืองอย่างหนึ่ง สุขาภิบาลสำหรับตำบล สำหรับจัดในท้องที่ซึ่งเป็นที่ประชุมชนมากอยู่ในเฉพาะตำบลอย่างหนึ่ง (มาตรา ๕ และมาตรา ๖) เงินทุนสำหรับใช้จ่ายจัดการสุขาภิบาลนั้น ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานผลประโยชน์ที่เก็บได้จากภาษีโรงเรือน ในท้องที่ สุขาภิบาลและผลประโยชน์อื่นๆ ที่จะพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้ใช้เฉพาะในการ สุขาภิบาล การเก็บภาษีสำหรับใช้ในการสุขาภิบาล กรรมการสุขาภิบาลจะจัดการเก็บเองหรือจะให้ เจ้าพนักงานสรรพากรเก็บแล้วแต่ข้าหลวงเทศาภิบาลกับกรรมการสุขาภิบาล จะเห็นพร้อมกัน ถ้า เจ้าพนักงานสรรพากรเก็บต้องหักเงินใช้จ่ายที่รัฐบาลต้องเสียไปในการเก็บส่งพระคลัง เหลือเท่าใดจึงเป็นของสุขาภิบาล (มาตรา ๘, มาตรา ๙, และมาตรา ๑๐) ส่วนประกาศจัดการ สุขาภิบาลเมืองสุพรรณบุรี มณฑลนครชัยศรี ก็กำหนดแต่เพียงเรื่องอัตราภาษีโรงเรือนและอัตรา ผลประโยชน์อื่นๆ ที่จัดเก็บในเขตสุขาภิบาล ซึ่งในวรรคสุดท้ายของประกาศนั้นก็มีความขัดอยู่ ว่า ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานเงินภาษีโรงเรือนผลประโยชน์อย่างอื่น ๆ และค่าเช่า ที่ดินรัฐบาล บรรดาเก็บได้จากเขตสุขาภิบาลตามอัตราที่ได้กล่าวมาแล้ว เป็นประโยชน์ใช้จ่าย บำรุงการสุขาภิบาลตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป หาได้มีบทบัญญัติหรือข้อความตอนใดใน พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. ๑๒๗ ให้อำนาจสุขาภิบาลที่จะจัดการเกี่ยวกับ ที่ดินราชพัสดุแต่ประการใดไม่ และนอกจากพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. ๑๒๗ แล้ว ก็ไม่ปรากฏว่ามีข้อความในประกาศจัดการสุขาภิบาลเมืองสุพรรณบุรี มณฑลนครชัย ศรี หรือมีกฎหมายอื่นใดที่ให้อำนาจสุขาภิบาลหรือเทศบาลเป็นผู้จัดการเพื่อเก็บผลประโยชน์ใน ที่ดินราชพัสดุในอาณาบริเวณที่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศใช้พระราชบัญญัติ จัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. ๑๒๗ ไว้เลย

สำหรับข้อโต้แย้งของกระทรวงมหาดไทยที่ชี้แจงว่า โดยหลักทั่วไปผู้ใดเป็นผู้ ได้รับประโยชน์ผู้นั้นต้องเป็นผู้จัดการ มิใช่ให้ผู้ไม่ได้รับประโยชน์มาจัดการ แต่ผู้ได้รับประโยชน์ กลับมิได้ทำอะไรเลยนั้น ก็ไม่มีกฎหมายใดสนับสนุนหลักข้อนี้

แต่เมื่อได้พิจารณามาตรา ๙^๒ แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๐๖ แล้ว จะเห็นได้ว่ากระทรวงการคลังมีอำนาจและหน้าที่ในกิจการเกี่ยวกับ

^๒ มาตรา ๙ กระทรวงการคลังมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการเงินแผ่นดิน ภาษีอากร การ รัชฎากร หรือกิจการเกี่ยวกับสิ่งสาธารณูปโภคอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน นอกจากสาธารณสมบัติของแผ่นดิน กิจการอันกฎหมายบัญญัติให้เป็นการผูกขาดของรัฐ กิจการหารายได้ซึ่งรัฐมีอำนาจดำเนินการได้แต่ผู้เดียวตาม กฎหมายและไม่อยู่ในอำนาจและหน้าที่ของกระทรวงทบวงกรมอื่น และกิจการซึ่งจะเป็นสัญญาผูกพันต่อเมื่อ รัฐบาลได้ให้อำนาจหรือให้สัตยาบัน

อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนอกจากสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

ปัญหาที่พึงพิจารณาต่อไปก็คือ ที่ดินราชพัสดุจะถือว่าเป็น “อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน” ซึ่งอยู่ในอำนาจและหน้าที่ของกระทรวงการคลังตามที่กฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม บัญญัติไว้หรือไม่

เมื่อได้พิจารณามาตรา ๑๓๐๔^๓ และมาตรา ๑๓๓๖^๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว จะเห็นได้ว่า ที่ดินราชพัสดุเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินอย่างหนึ่ง อันมิใช่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน เพราะมิได้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน และโดยที่ที่ดินราชพัสดุปรากฏว่า ได้มีการจัดขึ้นทะเบียนเป็นของกระทรวงการคลัง ซึ่งหมายความว่า กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ กระทรวงการคลังในฐานะเจ้าของที่ดินราชพัสดุจึงมีสิทธิใช้สอย จำหน่ายทรัพย์สิน หรือจัดการทรัพย์สินนั้นได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ดังกล่าวแล้ว นอกจากนี้ยังได้มีคำพิพากษาฎีกา ที่ ๑๑๕๙/๒๕๑๑ วินิจฉัยว่า “บรรดาที่ดินราชพัสดุที่ขึ้นทะเบียนไว้ต่อกระทรวงการคลัง กระทรวงการคลังก็คงใช้อำนาจปกครองอยู่เช่นเดิม มิได้มีการเปลี่ยนแปลงประการใด ทั้งนี้ เพราะถือได้ว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้จัดขึ้นทะเบียนที่ดินราชพัสดุเป็นของกระทรวงการคลังตามความหมายของมาตรา ๘ วรรคท้าย^๕ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินแล้วโดยอนุโลม ... ฯลฯ”

อาศัยข้อกฎหมายและเหตุผลต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกาจึง

^๓ มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่าที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์

^๔ มาตรา ๑๓๓๖ ภายในบังคับแห่งกฎหมาย เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิใช้สอยและจำหน่ายทรัพย์สินของตนและได้ซึ่งดอกผลแห่งทรัพย์สินนั้น กับทั้งมีสิทธิติดตามและเอาคืนซึ่งทรัพย์สินของตนจากบุคคลผู้ไม่มีสิทธิจะยึดถือไว้ และมีสิทธิขัดขวางมิให้ผู้อื่นสอดเข้าเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินนั้นโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

^๕ มาตรา ๘ บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้อย่างอื่น ให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามควรแก่กรณี อำนาจหน้าที่ดังว่านี้ รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ก็ได้

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันนั้น หากภายหลังปรากฏว่าราษฎรมิได้ใช้ประโยชน์ต่อไปแล้วก็ดี หรือรัฐหาที่ดินอื่นให้ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันแทนก็ดี ให้ถอนสภาพที่ดินนั้นได้ การถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินที่จะถอนสภาพนั้นด้วย

บรรดาที่ดินดังกล่าวในวรรคแรกนั้น เมื่อมีเหตุผลอันสมควร รัฐมนตรีมีอำนาจที่จะจัดขึ้นทะเบียนเป็นของทบวงการเมืองได้ ในกรณีเช่นว่านี้ ที่ดินนั้นอาจโอนต่อไปยังเอกชนได้ แต่ต้องกระทำโดยพระราชบัญญัติ

เห็นว่า อำนาจจัดการเพื่อเก็บผลประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุในอาณาบริเวณที่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ พระราชทานรายได้อันเกิดจากที่ดินให้แก่สุขาภิบาลเดิม ย่อมอยู่ในอำนาจและหน้าที่ของกระทรวงการคลัง สำหรับเทศบาลซึ่งเป็นผู้สืบทอดจากสุขาภิบาลเดิม คงมีเพียงสิทธิที่จะได้รับปันรายได้ตามประกาศจัดการสุขาภิบาลเมืองสุพรรณบุรีมณฑลนครชัยศรี เท่านั้น

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการกฤษฎีกาใคร่ขอเสนอข้อสังเกตว่า เทศบาลก็ดี กระทรวงการคลังก็ดีต่างก็เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ฉะนั้น ในเรื่องอำนาจจัดการเพื่อเก็บผลประโยชน์ในที่ดินราชพัสดุในเขตเทศบาลเมืองสุพรรณบุรีนั้น ถ้าคณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นว่า หากจะให้เทศบาลเป็นผู้จัดการโดยที่การจัดการนั้นจะทำให้เกิดประโยชน์และเจริญมากกว่า คณะรัฐมนตรีก็อาจสั่งให้กระทรวงการคลังมอบอำนาจให้เทศบาลเป็นผู้ดำเนินการจัดการในที่ดินราชพัสดุนั้นได้เป็นกรณีพิเศษ

(ลงชื่อ) ส. โหตระกิตย์

(นายสมภพ โหตระกิตย์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๑๒