

บันทึก

เรื่อง หรือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับประเภทที่ดินตามมาตรา ๑๓๐๔
แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (กรณีที่ดินบริเวณท่าเรือ
ท่าทอง อำเภอเมืองสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี)

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๗๐๗/๒๕๐๙ ลงวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีได้หารือไปยังกระทรวงมหาดไทยว่า กรมธนารักษ์ได้นำที่ดินซึ่งเป็นที่ก่อสร้างท่าเรือท่าทอง หมู่ที่ ๓ ตำบลบางกุ้ง อำเภอเมืองสุราษฎร์ธานีจังหวัดสุราษฎร์ธานี ขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดเห็นว่าที่ดินบริเวณดังกล่าวนี้ไม่ใช่ที่ราชพัสดุ แต่เป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยชี้แจงข้อเท็จจริงว่าที่ดินดังกล่าวเดิมมีสภาพเป็นป่าชายเลนน้ำทะเลขึ้นถึง ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๐๙ สำนักงานศึกษาธิการจังหวัดได้นำเรื่องเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศสงวนหวงห้ามไว้เพื่อการศึกษา และกรมอาชีวศึกษาได้แจ้งให้กรมธนารักษ์ทราบเพื่อนำขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุในปี พ.ศ. ๒๕๒๕ กรมธนารักษ์ได้อนุญาตให้กรมเจ้าท่าใช้ที่ดินดังกล่าวเป็นที่ก่อสร้างท่าเรือเมื่อกรมเจ้าท่าได้สร้างท่าเรือเสร็จเรียบร้อยแล้วได้ส่งมอบทรัพย์สินและสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ ต่อกรมธนารักษ์ และกรมธนารักษ์ได้แจ้งให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเข้าทำเรือโดยมีเงื่อนไขการเช่ารวมไปถึงที่ดินบริเวณท่าเรือด้วย โดยอ้างว่าเป็นที่ราชพัสดุ ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่เห็นด้วยและได้ขอให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณานำเรื่องนี้เสนอคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า ความเห็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจะถูกต้องหรือไม่ประการใด

กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นว่า การสงวนหวงห้ามที่ดินดังกล่าวไว้เพื่อการศึกษา เมื่อ พ.ศ. ๒๕๐๙ นั้น เป็นการสงวนหวงห้ามที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะขณะนั้นได้มีประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแล้ว การสงวนหวงห้ามจะต้องดำเนินการตามนัยที่ประมวลกฎหมายที่ดินกำหนด โดยอาศัยอำนาจของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติตามมาตรา ๒๐ (๔)^๑ หรือดำเนินการนำที่ดินของรัฐขึ้นทะเบียนเป็นของทบวงการเมืองตามมาตรา ๘^๒ วรรคสาม (ก่อน

^๑มาตรา ๒๐ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(๔) พิจารณาสงวนที่ดินตามความต้องการของทบวงการเมือง

๑.ล๑

๑.ล๑

^๒มาตรา ๘ บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามสมควรแก่กรณี อำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ได้

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันนั้นหากภายหลังปรากฏ

แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๕ และฉบับที่ ๓๓๔ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕) ซึ่งเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ฉะนั้นที่ดินดังกล่าวจึงมิใช่ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๓) และไม่เป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ แต่กรมธนารักษ์เห็นว่า เดิมที่ดินแปลงนี้เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า ต่อมา ได้มีประกาศจังหวัดสุราษฎร์ธานี ประกาศ ณ วันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๐๙ สงวนที่ดินแปลงนี้ไว้เพื่อการศึกษา ถึงแม้การสงวนที่ดินตามประกาศดังกล่าวจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ที่ดินที่จังหวัดประกาศสงวนหวงห้ามเป็นที่รกร้างว่างเปล่าไม่มีบุคคลใดถือกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายมาก่อน เมื่อออกประกาศแล้วส่วนราชการได้เข้าครอบครองและใช้ประโยชน์ในราชการตลอดมา ที่ดินแปลงนี้จึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๓) และเป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ กระทรวงมหาดไทยเห็นว่า ความเห็นขัดแย้งข้างต้นเป็นปัญหาข้อกฎหมาย จึงขอหารือว่าที่ดินดังกล่าวเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของกระทรวงมหาดไทยพร้อมด้วยบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) ผู้แทนกระทรวงการคลัง(กรมธนารักษ์) ผู้แทนกระทรวงคมนาคม (กรมเจ้าท่า) และผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ(กรมอาชีวศึกษา) แล้วได้ความว่า ที่ดินบริเวณท่าเรือท่าทอง หมู่ที่ ๓ ตำบลบางกุ้ง อำเภอเมืองสุราษฎร์ธานีจังหวัดสุราษฎร์ธานี ซึ่งเป็นปัญหานี้มีข้อเท็จจริงว่า ใน พ.ศ. ๒๕๐๙ ได้มีประกาศจังหวัดสุราษฎร์ธานี เรื่อง สงวนที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไว้เพื่อการศึกษาโดยระบุว่า”ที่ดินที่จะสงวนแปลงนี้สภาพเป็นป่าชายเลนน้ำเค็มขึ้นถึง เป็นที่รกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินมีอาณาเขต ดังนี้

ทิศเหนือ ๕ เส้น ๑๕ วา จดแม่น้ำตาปี

ทิศใต้ ๕ เส้น ๒ วา จดคลองบางกุ้ง

ทิศตะวันออก ๘ เส้น ๑๕ วา จดบริเวณปากน้ำบ้านดอน

ทิศตะวันตก ๑๔ เส้น - วา จดที่ดินราชพัสดุแปลงหมายเลขที่ ๒๑๑๒ ที่ดิน

นายเรียง เรื่องสำเร็จที่ดินนายคล้อย พันธุ์สวัสดิ์ ที่ดินนายเลียบ ทองสกุล และที่ดินนายไพบูลย์ ขอประเสริฐ รวมเนื้อที่ทั้งหมดประมาณ ๔๔ ไร่ - งาน ๖๙ ตารางวา”

ว่าราษฎรมิได้ใช้ประโยชน์ต่อไปแล้วก็ดี หรือรัฐหาที่ดินอื่นให้ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันแทนก็ดี ให้ถอนสภาพที่ดินนั้นได้ การถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกาพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินที่จะถอนสภาพนั้นด้วย

บรรดาที่ดินดังกล่าวในวรรคแรกนั้น เมื่อมีเหตุผลอันสมควรรัฐมนตรีมีอำนาจที่จะจัดขึ้นทะเบียนเป็นทบวงการเมืองได้ ในกรณีเช่นว่านี้ ที่ดินนั้นอาจโอนต่อไปยังเอกชนได้ แต่ต้องกระทำโดยพระราชบัญญัติ

พร้อมทั้งได้ระบุไว้ในประกาศดังกล่าวให้ผู้มีหลักฐานกรรมสิทธิ์ในที่ดินนำหลักฐานไปแสดง ณ ที่ทำการศึกษาศึกษาการจังหวัดสุราษฎร์ธานีภายใน ๓๐ วันด้วยแต่ไม่ปรากฏว่ามีราษฎรรายใดคัดค้านหรือยื่นหลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน^๓

เมื่อได้มีประกาศสงวนหวงห้ามที่ดินแปลงนี้แล้ว ความปรากฏต่อมาได้มีการใช้ที่ดินแปลงนี้เพื่อประโยชน์ของทางราชการและนำที่ดินขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุโดยมีข้อเท็จจริงดังนี้

(๑) ใน พ.ศ. ๒๕๒๓ จังหวัดสุราษฎร์ธานีได้มีหนังสือ ที่ สฎ ๑๕/๑๑๕๔๐ ลงวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๒๓ ขอให้ราชพัสดุจังหวัดสุราษฎร์ธานีทำการตรวจสอบว่าได้มีการนำที่ดินที่จังหวัดสุราษฎร์ธานีได้ประกาศสงวนหวงห้ามไว้เมื่อ พ.ศ. ๒๕๐๙ ขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุไว้แล้วหรือไม่ ถ้ายังมีได้ดำเนินและพิจารณาแล้วว่าเป็นที่ราชพัสดุกี่ขอให้ดำเนินการให้ปรากฏหลักฐานตามระเบียบต่อไป โดยจังหวัดสุราษฎร์ธานีเห็นว่าที่ดินแปลงนี้น่าจะเป็นที่ราชพัสดุ เพราะเดิมได้มีการประกาศสงวนหวงห้ามที่ดินแปลงดังกล่าวไว้เพื่อการศึกษาตามความประสงค์ของสำนักงานศึกษาศึกษาการจังหวัดสุราษฎร์ธานี และต่อมาได้มีการแบ่งที่ดินให้แขวงการทางสุราษฎร์ธานีและหน่วยชุดลอกร่องนํ้าบ้านดอนไชยบางส่วนต่อมาปรากฏว่าทางราชการเคยมีกรณีพิพาทกับเอกชนเกี่ยวกับที่ดินแปลงนี้ ๒ ครั้ง ครั้งแรกใน พ.ศ. ๒๕๑๕ มีเอกชนสองรายอ้างว่าที่ดินเนื้อที่ประมาณ ๑๒ ไร่ได้มาตามคำพิพากษาและมีเอกสารหลักฐานใบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) จึงขอให้ทางราชการทำการสำรวจออกโฉนดที่ดินตามหลักฐานนี้ แต่จังหวัดสุราษฎร์ธานีคัดค้านการออกโฉนดที่ดินรายนี้โดยอ้างว่า ที่ดินดังกล่าวอยู่ในเขตที่ดินสงวนตามประกาศจังหวัดสุราษฎร์ธานีข้างต้น การออกโฉนดที่ดินรายนี้จึงไม่อาจดำเนินการได้ และครั้งที่สองใน พ.ศ. ๒๕๒๐ จังหวัดสุราษฎร์ธานีได้ดำเนินการรังวัดทำแผนที่ที่ดินแปลงนี้เพื่อทราบเขตและจำนวนเนื้อที่เพื่อการก่อสร้างท่าเทียบเรือปากน้ำตาปี ตำบลบางกุ้ง แต่เอกชนที่เคยมีข้อพิพาทกับจังหวัดสุราษฎร์ธานีในการขอออกโฉนดที่ดินเมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๕ คัดค้านการรังวัดครั้งนี้ ดังนั้น เพื่อความถูกต้องและรักษาผลประโยชน์ของทางราชการ จังหวัดสุราษฎร์ธานีจึงขอให้ราชพัสดุจังหวัดสุราษฎร์ธานีตรวจสอบว่า ได้มีการนำที่ดินที่สงวนไว้นี้ขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุไว้แล้วหรือไม่ หากยังไม่ได้ดำเนินการก็ขอให้พิจารณาว่า ตามสภาพที่เป็นจริงในปัจจุบันควรเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ หากเห็นว่าเป็นก็ขอให้ดำเนินการให้ปรากฏหลักฐานตามระเบียบต่อไป

(๒) ในเดือนมิถุนายน พ.ศ. ๒๕๒๓ จังหวัดสุราษฎร์ธานีจึงได้สำรวจรายการที่ดินขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ (หนังสือจังหวัดสุราษฎร์ธานี ด่วนมาก ที่ สฎ.๓๓/๑๕๐๔๔ ลงวันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๒๓) และกรมธนารักษ์ได้รับรายการที่ดินดังกล่าวขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุเป็นแปลงหมายเลขที่ สฎ.๗๐ เมื่อ พ.ศ. ๒๕๒๔ (หนังสือกรมธนารักษ์ ที่ กค.๐๔๐๕/๓๑๗๖ ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๒๔)

สำหรับข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการก่อสร้างท่าเรือท่าทอง ตำบลบางกุ้งอำเภอเมืองสุ

^๓ คำชี้แจงของสำนักงานศึกษาศึกษาการจังหวัดสุราษฎร์ธานี ตามหนังสือด่วนมาก ที่ สฎ.๒๓/๗๓๐๔ ลงวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๒๕

ราชบุรีธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี นั้น ปรากฏว่า

(๑) มีหลักฐานตามหนังสือจังหวัดสุราษฎร์ธานี ที่ สฎ.๓๓/๗๑๗๔ ลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๒๕ ว่า กรมเจ้าท่าได้ดำเนินการก่อสร้างท่าเรือท่าทองเพื่ออำนวยความสะดวกในการขนส่งทางทะเลด้วยงบประมาณแผ่นดิน และเมื่อก่อสร้างเสร็จ กระทรวงคมนาคมมีนโยบายจะมอบการบริหารท่าเรือและมอบท่าเรือกับสิ่งปลูกสร้างให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานีเห็นว่ากรมเจ้าท่ายังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องและเป็นไปตามระเบียบและกฎหมายว่าด้วยการใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุ กล่าวคือ เมื่อได้รับความยินยอมจากจังหวัดให้ใช้ที่ราชพัสดุเพื่อดำเนินการปลูกสร้างท่าเทียบเรือได้แล้ว ต้องทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ให้ความเห็นชอบและพิจารณา ก่อน จังหวัดสุราษฎร์ธานีจึงแจ้งให้กรมเจ้าท่าติดต่อประสานงานกับกรมธนารักษ์ในการขอใช้ที่ราชพัสดุตามความประสงค์ดังกล่าวให้ถูกต้องและเรียบร้อยก่อน

(๒) กรมเจ้าท่าได้ขออนุญาตกรมธนารักษ์ใช้ที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขที่ สฎ.๗๐ ตำบลบางกุ้ง อำเภอเมืองสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี เนื้อที่ ๔๔ ไร่ ๖ ๙ ตารางวา เพื่อก่อสร้างท่าเรือท่าทอง ซึ่งกรมธนารักษ์พิจารณาแล้วอนุญาตให้กรมเจ้าท่าใช้ที่ดินบางส่วนของที่ราชพัสดุแปลงดังกล่าวเพื่อประโยชน์ในการก่อสร้างท่าเรือท่าทองได้ และเมื่อการก่อสร้างท่าเรือท่าทองแล้วเสร็จใน พ.ศ.๒๕๒๕ กรมเจ้าท่าก็ได้ส่งมอบสิ่งปลูกสร้างท่าเรือท่าทองให้แก่กรมธนารักษ์ และเนื่องจากกระทรวงคมนาคมมีนโยบายจะให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีบริหารงานท่าเรือท่าทองนี้ กรมเจ้าท่าจึงขอให้กรมธนารักษ์พิจารณาอนุญาตให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีเป็นผู้บริหารท่าเรือท่าทองตามนโยบายของทางราชการเป็นกรณีพิเศษโดยด่วนด้วย ซึ่งกรมธนารักษ์ได้ตอบรับรายการสิ่งปลูกสร้างท่าเรือท่าทองขึ้นทะเบียนไว้ในทะเบียนที่ราชพัสดุแปลงหลายเลขที่ สฎ.๗๐ เป็นหลังลำดับที่ ๑ - ๙ และแจ้งกรมเจ้าท่าด้วยสำหรับการพิจารณาให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีเช่าที่นั้นกรมธนารักษ์ได้ติดต่อกับจังหวัดสุราษฎร์ธานีโดยตรงแล้ว

ในส่วนที่เกี่ยวกับการเช่าและจัดผลประโยชน์การบริหารท่าเรือท่าทองนั้นมีปัญหาระหว่างกรมธนารักษ์และองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีเกี่ยวกับอัตราค่าเช่าและสิทธิการให้เช่าช่วง โดยมีข้อเท็จจริงว่า

(๑) จังหวัดสุราษฎร์ธานีได้มีหนังสือ ที่ สฎ.๓๓/๑๐๓๖๖ ลงวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๒๕ ถึงกรมธนารักษ์ ขอให้พิจารณาอนุญาตให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีเช่าและจัดผลประโยชน์ในการบริหารงานท่าเรือตามนโยบายของทางราชการเป็นกรณีพิเศษโดยด่วน เพื่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะได้รับทราบหลักการและเงื่อนไขในการปฏิบัติให้เป็นที่น่าพอใจเพื่อเตรียมการเข้าบริหารงานได้ทันทั่วทั้งที่

(๒) กรมธนารักษ์ได้แจ้งให้จังหวัดสุราษฎร์ธานีทราบตามหนังสือที่ กค.๐๔๐๔/๙๔๔ ลงวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๒๕ ว่า ไม่ขัดข้องที่จะให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีเช่าท่าเรือท่าทองและยินยอมให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีเข้าไปดูแลดำเนินการกิจการท่าเรือท่าทองไปพลางก่อนได้ และต่อมากรมธนารักษ์ได้มีหนังสือ ที่ กค.๐๔๐๔/๑๕๒๙ ลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๒๕ แจ้งว่ากรมธนารักษ์อนุมัติหลักเกณฑ์การจัดให้เช่าท่าเรือท่าทองโดยมี

เงื่อนไขว่า ให้จัดทำสัญญาเช่าอาคารและที่ดินมีกำหนดเวลา ๑๐ ปี นับตั้งแต่วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๒๕ อันเป็นวันที่กรมธนารักษ์ได้ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีเข้าดูแลและใช้ประโยชน์เป็นต้นมา สำหรับค่าเช่าอาคารและที่ดินในระยะ ๕ ปีแรก คิดในอัตราเดือนละ ๒๙, ๒๓๐ บาท และต้องชำระค่าธรรมเนียมการจัดให้เช่าเป็นเงินสองเท่าของค่าเช่าที่ราชพัสดุปีแรก จำนวน ๗๐๑,๕๒๐ บาท รวมทั้งต้องชำระค่าใช้จ่ายอื่น ๆ เกี่ยวกับกิจการทำเรือท่าทองด้วย นอกจากนี้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขในสัญญาเช่าและระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการเช่าที่ราชพัสดุด้วย ทั้งนี้ ถ้าองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานียินยอมรับเงื่อนไขดังกล่าว กรมธนารักษ์ได้มอบหมายให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสุราษฎร์ธานีหรือผู้ได้รับมอบอำนาจจากผู้ว่าราชการจังหวัดสุราษฎร์ธานีลงนามเป็นคู่สัญญาแทนกระทรวงการคลังในการจัดทำสัญญาเช่าและจดทะเบียนการเช่ารายนี้

(๓) ต่อมาจังหวัดสุราษฎร์ธานีได้แจ้งกรมธนารักษ์ตามหนังสือ ด่วนมากที่ สฎ. ๓๓/๔๒๒๙๘ ลงวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๒๕ และด่วนมาก ที่ สฎ.๓๓/๑๑๔๒ ลงวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๒๖ ว่า จังหวัดสุราษฎร์ธานีได้แจ้งระเบียบและเงื่อนไขการเช่าทำเรือท่าทองที่ กรมธนารักษ์กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีทราบแล้ว ได้รับแจ้งจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีว่าไม่อาจรับปฏิบัติได้เนื่องจากมีปัญหาและข้อขัดข้องหลาย ประการ และองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีได้ขอลดเงื่อนไขการเช่า โดยในกรณีเช่า ที่ดินและสิ่งก่อสร้างขอดำเนินการในระยะปลอดค่าเช่าเป็นเวลา ๓ ปี หลังจากนั้นจะชำระค่าเช่า โดยแบ่งผลกำไรสุทธิให้กรมธนารักษ์ร้อยละ ๒๕ เป็นเวลา ๗ ปี และในกรณีเช่าเพียงสิ่งก่อสร้าง ขอดำเนินการในระยะปลอดค่าเช่า ๓ ปี หลังจากนั้นจะชำระค่าเช่าโดยแบ่งผลกำไรสุทธิให้ กรมธนารักษ์ร้อยละ ๒๐ เป็นเวลา ๗ ปี

(๔) กรมธนารักษ์พิจารณาข้อเสนอขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี แล้วแจ้งว่า ไม่อาจรับข้อเสนอดังกล่าวได้เพราะไม่เหมาะสมกับการกำหนดอัตราค่าเช่าทำเรือท่าทอง แต่เพื่อเป็นการสนับสนุนการดำเนินงานขององค์การปกครองท้องถิ่น กรมธนารักษ์ได้นำ เรื่องเสนอกระทรวงการคลังและได้รับความเห็นชอบในการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขการเช่าแล้ว โดย ยินยอมให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีชำระค่าเช่าอาคารและที่ดินในช่วง ๓ ปีแรก ใน อัตราเดือนละ ๓,๐๐๐ บาท หลังจากนั้นกรมธนารักษ์จะปรับปรุงอัตราค่าเช่าใหม่ และองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีต้องชำระค่าธรรมเนียมการเช่าเป็นเงินสองเท่าของการเช่าที่ราชพัสดุปีแรกเป็นเงิน ๗๒,๐๐๐ บาท และต้องซ่อมแซมอาคารสิ่งปลูกสร้างและสาธารณูปโภคภายใน บริเวณท่าเรือท่าทองที่ชำรุดเสียหายให้อยู่ในสภาพใช้งานได้ดีด้วย นอกจากนี้เงื่อนไขอื่น ๆ ให้ เป็นไปตามหนังสือกรมธนารักษ์ ที่ กค.๐๔๐๔/๑๕๒๙ ลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๒๕ ทุก ประการ

(๕) จังหวัดสุราษฎร์ธานีได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ สฎ ๐๐๐๓/๔๔๘๕๖ ลงวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๒๖ และด่วน ที่ สฎ ๐๐๐๓/๔๗๗๘๑ ลงวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๒๖ แจ้งไปยังกรมธนารักษ์ว่า ตามที่กรมธนารักษ์ได้เปลี่ยนแปลงเงื่อนไขการเช่าทำเรือท่าทอง บางประการ นั้น จังหวัดสุราษฎร์ธานีได้แจ้งให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีทราบ และองค์การบริหาร

บริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีรับเงื่อนไขการปฏิบัติดังกล่าว และขออนุญาตแก้ไขเพิ่มเติมเงื่อนไขบางประการ คือ ขออนุญาตนำทรัพย์สินที่เข้าไปให้เอกชนเช่าช่วงทั้งหมดหรือบางส่วน และขอเปลี่ยนแปลงระยะเวลาเช่าเป็น ๑๕ ปี รวมทั้งขอสงวนว่า การเช่าดังกล่าวไม่ผูกมัดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องยอมรับว่าที่ดินแปลงนี้เป็นของกรรมนารักษ์เพราะข้อโต้แย้งเรื่องกรรมสิทธิ์ในที่ดินยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา

(๖) ต่อมากรรมนารักษ์ได้แจ้งให้จังหวัดสุราษฎร์ธานีทราบตามหนังสือที่ กค ๐๔๐๖/๓๐๒ ลงวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๒๗ ว่า ได้เสนอกระทรวงการคลังและได้รับความเห็นชอบให้เปลี่ยนแปลงเงื่อนไขการเช่าทำเรือท่าทางอีกบางประการ คือกรรมนารักษ์ไม่ขัดข้องที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีจะนำทรัพย์สินที่เข้าไปให้บุคคลภายนอกเช่าช่วง แต่การเช่าช่วงจะต้องกระทำโดยวิธีประมูลเท่านั้น และค่าเช่าที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีเรียกเก็บจากผู้เช่าช่วงต้องไม่ต่ำกว่าเดือนละ ๓๐,๐๐๐ บาท และต้องชำระค่าเช่าให้กรรมนารักษ์ในระยะเวลา ๕ ปีแรกในอัตราร้อยละ ๕๐ ของค่าที่เรียกเก็บจากผู้เช่าช่วง กับยอมขยายเวลาเช่าเป็น ๑๕ ปี และกำหนดเงื่อนไขบางประการให้ผู้เช่าช่วงต้องปฏิบัติตามด้วย นอกนั้นให้เป็นไปตามเงื่อนไขเดิมของกรรมนารักษ์

(๗) องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีได้มีหนังสือ ที่ อสฎ.๐๑/๗ลงวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๒๖ หรือกระทรวงมหาดไทยว่า ในปี พ.ศ.๒๕๒๓ กรมเจ้าท่าได้ไปทำการก่อสร้างท่าเรือท่าทาง หมู่ที่ ๓ ตำบลบางกุ้ง อำเภอเมืองสุราษฎร์ธานีจังหวัดสุราษฎร์ธานี แล้วเสร็จในปี พ.ศ.๒๕๒๕ แล้วส่งมอบทรัพย์สินสิ่งก่อสร้างท่าเรือทั้งหมดให้กรรมนารักษ์ หลังจากนั้นกรรมนารักษ์ได้แจ้งให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีเข้าใช้ดำเนินการ โดยมีเงื่อนไขการเช่ารวมไปถึงที่ดินบริเวณท่าเรือทั้งหมดโดยอ้างว่าเป็นที่ราชพัสดุ องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีอ้างว่า โดยทราบมาว่าที่ดินแปลงนี้เป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินเพราะมีสภาพเป็นป่าชายเลน น้ำทะเลขึ้นถึงทำให้มีความรู้สึกว่าการกรรมนารักษ์ไม่น่าจะเรียกเก็บค่าเช่าจากที่ดินแปลงนี้ได้ จึงขอความร่วมมือไปยังหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และหลังจากที่ได้รับและรวบรวมข้อมูลมาพิจารณาแล้วยังคงมีความเห็นว่า ที่ดินแปลงนี้เป็นสาธารณสมบัติแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ด้วยเหตุผลว่า ที่ดินแปลงนี้มีคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ คดีหมายเลขแดง ที่ ๑๑๒๑/๒๕๐๘ ลงวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๐๘ระบุในเชิงยอมรับว่าเป็นที่ป่าชายเลน น้ำทะเลท่วมถึง ดังนั้น ย่อมได้รับการยกเว้นในการที่จะเป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔ (๒) แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘จึงขอให้หารือคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า ความเห็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีถูกต้องหรือไม่ เพียงใด กระทรวงมหาดไทยจึงได้หารือปัญหาดังกล่าวมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

(๘) ในขณะที่เรื่องอยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาปรากฏว่า จังหวัดสุราษฎร์ธานีได้มีหนังสือ ที่ สฎ ๐๐๓/๑๑๙๖๖ ลงวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๒๗ แจ้งไปยังกรรมนารักษ์ว่า ตามที่กรรมนารักษ์โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลังได้เปลี่ยนแปลงเงื่อนไขการเช่าทำเรือท่าทางบางประการนี้ จังหวัดสุราษฎร์ธานีได้แจ้งให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีทราบ และองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานียอมรับเงื่อนไขนั้นแล้ว

จังหวัดสุราษฎร์ธานีจึงได้จัดทำสัญญาเช่าทำเรือท่าทองกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีเสร็จเรียบร้อยแล้วเมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๒๗

ในปัญหาเกี่ยวกับสภาพที่ดินบริเวณท่าเรือท่าทองนั้น ยังมีข้อโต้แย้งระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ กรมธนารักษ์อ้างว่าได้ให้ราชพัสดุจังหวัดสุราษฎร์ธานีตรวจสอบหลักฐานแล้วปรากฏว่า ก่อน พ.ศ.๒๕๐๙ และก่อนที่กรมเจ้าท่าจะไปก่อสร้างท่าเทียบเรือ ที่ดินแปลงนี้สภาพเป็นชายเลน น้ำเค็มขึ้นถึงและเป็นที่รกร้างว่างเปล่าด้วย ส่วนกรมที่ดินอ้างว่าได้ให้จังหวัดสุราษฎร์ธานีสอบสวนข้อเท็จจริงแล้วปรากฏว่า ที่ดินบริเวณที่เป็นปัญหาเดิมสภาพเป็นที่ชายเลน มีต้นลำพู ต้นจาก และไม้เบญจพรรณอย่างอื่นขึ้นปกคลุมโดยทั่วไป น้ำทะเลขึ้นถึงทั้งแปลง และที่ดินบริเวณนี้มิได้มีการสงวนหวงห้ามหรือขึ้นทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ไว้แต่อย่างใด อย่างไรก็ตามจากเอกสารหลักฐานที่ผู้แทนที่เกี่ยวข้องส่งมาประกอบการพิจารณา ได้แก่ ประกาศจังหวัดสุราษฎร์ธานี เรื่องสงวนที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไว้เพื่อการศึกษา ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๐๙ และแผนที่แนบท้ายประกาศ รวมทั้งคำพิพากษาศาลอุทธรณ์ หมายเลขแดงที่ ๑๑๒๑/๒๕๐๘ แสดงว่าที่ดินบริเวณนี้มีทางหลวงแผ่นดินสายปากน้ำ - บ้านดอนตัดผ่านเข้าไปในที่ดินและเลียบไปตามริมคลองท่าทองบางส่วน กับมีราษฎรปลูกเรือนถาวรในบริเวณดังกล่าวและบริเวณใกล้เคียง จึงน่าจะสภาพของที่ดินในเวลาที่มิได้ประกาศสงวนหวงห้ามของจังหวัดสุราษฎร์ธานีนั้นบางส่วนเป็นที่ชายเลนน้ำทะเลขึ้นถึง และบางส่วนเป็นที่รกร้างว่างเปล่า

สำหรับประกาศจังหวัดสุราษฎร์ธานีสงวนหวงห้ามที่ดินบริเวณตำบลบางกุ้ง อำเภอมะนังสุราษฎร์ธานี (บริเวณท่าเรือท่าทองในปัจจุบัน)ซึ่งได้ประกาศเมื่อวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๐๗ นั้น เป็นการสงวนหวงห้ามที่ดินโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายเพราะในขณะที่มีประกาศดังกล่าวได้มีประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแล้ว การสงวนหวงห้ามจึงต้องดำเนินการโดยอาศัยอำนาจของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติดำเนินการนำที่ดินของรัฐขึ้นทะเบียนเป็นทบวงการเมืองตามมาตรา ๒๐ (๔) หรือโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจัดขึ้นทะเบียนเป็นทบวงการเมืองตามมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินใช้อยู่ในขณะนั้น อย่างไรก็ตาม กรมธนารักษ์อ้างว่าแม้ประกาศดังกล่าวจะไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่ทางราชการได้เข้าประโยชน์ในที่ดินนั้นตลอดมา ซึ่งความข้อนี้มีหลักฐานสนับสนุนโดยจังหวัดสุราษฎร์ธานีเองเป็นผู้แจ้งให้กรมธนารักษ์ดำเนินการนำที่ดินแปลงนี้ขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุเมื่อ พ.ศ.๒๕๒๓ และแจ้งด้วยว่าที่ดินแปลงนี้ได้มีการแบ่งให้แขวงการทางสุราษฎร์ธานีและหน่วยชุดคอร่องน้ำบ้านดอนใช้บางส่วนนอกจากนี้ในเวลาที่มีเอกชนออกโฉนดในที่ดินดังกล่าว ทางจังหวัดสุราษฎร์ธานีก็ได้คัดค้านการออกโฉนดและแสดงการทวงกันตลอดมา ครั้นเมื่อกรมเจ้าท่าไปดำเนินการสร้างท่าเรือท่าทองจังหวัดสุราษฎร์ธานีก็ยังเป็นผู้แจ้งให้กรมเจ้าท่าขออนุญาตจากกรมธนารักษ์ จึงเชื่อได้ว่า แม้การประกาศสงวนหวงห้ามที่ดินจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่ทางราชการก็ได้เข้าครอบครองใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นในราชการตลอดมา โดยจังหวัดสุราษฎร์ธานีไม่เคยโต้แย้งว่าที่ดินแปลงนี้มีใช้ที่ราชพัสดุแต่อย่างใด จนกระทั่งเมื่อกรมธนารักษ์ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีเช่าแล้วองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานีจึงได้หยิบยกปัญหาขึ้นมาโต้แย้งว่า ที่ดินแปลงนี้เป็นที่ชายเลนน้ำทะเลท่วมถึงน่าจะไม่ใช่ที่ราชพัสดุ กรมธนารักษ์จึงไม่มีอำนาจนำมาให้เช่า และหาข้อพิพาทนี้มายัง

คณะกรรมการกฤษฎีกา

ปัญหาว่าที่ดินบริเวณท่าเรือท่าทองจะเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่นั้นได้เคยมีปัญหาทำนองเดียวกันตามคำพิพากษากฎีกาที่ ๒๖๖๔/๒๕๒๐ ระหว่าง พ.ต.ไพศาล โอวาทตระกูล นายอำเภอเมืองสกลนคร โจทก์ และนายสีทา จันทะพรม กับพวก จำเลย ซึ่งศาลฎีกาได้วินิจฉัยว่า นายอำเภอประกาศหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าแล้วเข้ากันรั้วจัดตลาดสด และมีโครงการจัดสร้างสนามเด็กเล่น ฯ มิใช่ประกาศไว้โดยมิได้ครอบครองทำประโยชน์แม้การหวงห้ามไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ ที่ดินนั้นก็เป็สาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) อยู่ในความดูแลรักษาของนายอำเภอตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.๒๕๓๗ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.๒๕๔๕ นายอำเภอฟ้องขับไล่ผู้บุกรุกได้

เมื่อได้พิจารณาเทียบเคียงปัญหาที่กระทรวงมหาดไทยหารือมากับคำวินิจฉัยของศาลฎีกาในคำพิพากษากฎีกาดังกล่าวแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) เห็นว่า ที่ดินบริเวณท่าเรือท่าทองซึ่งจังหวัดสุราษฎร์ธานีได้มีประกาศสงวนหวงห้ามไว้เมื่อวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๐๙ แม้จะมีได้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดินแต่ตามข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานข้างต้นฟังได้ว่า ทางราชการได้เข้าครอบครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นในราชการตลอดมา ที่ดินบริเวณท่าเรือท่าทองนี้จึงมิใช่ที่รกร้างว่างเปล่าหรือเป็นที่ที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน แต่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และย่อมเป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๔

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์

“มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้ประโยชน์เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประกาศอื่น ตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธภัณฑ์

“มาตรา ๔ ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐบาลกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

(นายอมร จันทสมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
สิงหาคม ๒๕๒๗