

บันทึก

เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับที่ดินราชพัสดุและอาคาร ๖๐ คูหาที่ปลูกสร้าง
ให้เอกชนเช่าที่จังหวัดพิษณุโลกเนื่องจากเหตุเพลิงไหม้เมื่อ พ.ศ. ๒๕๐๐
(ปัญหามาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ดินราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ และข้อ ๕
แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๑๖ (การเคหะแห่งชาติ))

กระทรวงการคลังได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๔๐๘/๒๕๕๑๕ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๖๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงการคลังได้รับรายงานจาก กรมธนารักษ์ว่า มีปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการใช้ที่ดินราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ พล ๔๒๓ (๒๔๐๗) ถนนเอกาทศรถ ตำบลในเมือง อำเภอเมืองพิษณุโลก จังหวัดพิษณุโลก โดยมีข้อเท็จจริงดังนี้

๑. เนื่องจากได้เกิดอัคคีภัยร้ายใหญ่ในบริเวณตลาดจังหวัดพิษณุโลกเมื่อต้นปี พ.ศ. ๒๕๐๐ กรมประชาสงเคราะห์จึงต้องเข้าไปช่วยทางจังหวัด โดยการจัดสร้างที่พักอาศัยขึ้น เพื่อช่วยเหลือราษฎรที่เดือดร้อน ทางจังหวัดจึงได้จัดบางส่วนของที่ดินราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ ๒๔๐๗ ตำบลในเมือง อำเภอเมืองพิษณุโลก จังหวัดพิษณุโลก ซึ่งสงวนไว้ใช้ในราชการของกรมที่ดิน และได้รับความยินยอมจากกรมที่ดินให้ใช้เป็นสถานที่ก่อสร้าง กรมประชาสงเคราะห์จึงได้ดำเนินการขอตั้งงบประมาณในปี พ.ศ. ๒๕๐๐ แล้วดำเนินการปลูกสร้างอาคารตึกแถวจำนวน ๖๐ คูหา บนที่ราชพัสดุดังกล่าว เมื่อสร้างเสร็จก็มอบให้จังหวัดเป็นผู้พิจารณาคัดเลือกผู้เช่า ตลอดจนควบคุมดูแลและเก็บค่าเช่าส่งกรมประชาสงเคราะห์ ซึ่งค่าเช่าดังกล่าวได้นำส่งกระทรวงการคลังเป็นรายได้ของรัฐทั้งหมด การใช้ที่ราชพัสดุดังกล่าวนี้นี้ไม่เกี่ยวกับสำนักงานอาคารสงเคราะห์แต่อย่างใด เป็นการดำเนินการไปตามอำนาจหน้าที่ของกรมประชาสงเคราะห์

๒. ต่อมาได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๑๖ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ก่อตั้งการเคหะแห่งชาติขึ้นและกำหนดไว้ในข้อ ๕ (๑)^๑ ว่า ให้โอนกิจการ ทรัพย์สิน สิทธิหนี้ และความรับผิดชอบของกรมประชาสงเคราะห์ เฉพาะที่เกี่ยวกับกิจการอาคารสงเคราะห์ให้แก่การเคหะแห่งชาติ กรมธนารักษ์จึงได้แจ้งให้จังหวัดพิษณุโลกแจ้งการเคหะแห่งชาติซึ่งเป็นผู้รับโอนกิจการอาคารจำนวน ๖๐ คูหา ที่ปลูกสร้างบนที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ ๒๔๐๗ จาก

^๑ ข้อ ๕ ให้โอนกิจการ ทรัพย์สิน สิทธิหนี้และความรับผิดชอบของส่วนราชการและหน่วยงานดังต่อไปนี้ ให้แก่การเคหะแห่งชาติ

(๑) กรมประชาสงเคราะห์ เฉพาะที่เกี่ยวกับกิจการอาคารสงเคราะห์

(๒) สำนักงานอาคารสงเคราะห์ซึ่งจัดตั้งตามพระราชบัญญัติจัดตั้งสำนักงานอาคารสงเคราะห์ พุทธศักราช ๒๔๘๕

กรมประศาสน์สงเคราะห์ ไปจัดทำสัญญาเช่าและชำระค่าเช่าอาคารดังกล่าวต่อไป

๓. จังหวัดพิษณุโลกได้มีหนังสือ ที่ พล ๐๐๐๓/๕๕๑๘ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๑๗ แจ้งกรมธนารักษ์สรุปได้ว่า จังหวัดได้แจ้งให้การเคหะแห่งชาติไปชำระค่าเช่าอาคารราชพัสดุดังกล่าวแล้ว แต่การเคหะแห่งชาติได้ชี้แจงว่า อาคารจำนวน ๖๐ คูหาที่ปลูกสร้างบนที่ดินราชพัสดุแปลงดังกล่าว ได้ดำเนินการจัดสร้างโดยสำนักงานอาคารสงเคราะห์ซึ่งจัดตั้งขึ้นหรือตามพระราชบัญญัติจัดตั้งสำนักงานอาคารสงเคราะห์ พุทธศักราช ๒๔๘๕ มีฐานะเป็นนิติบุคคลส่วน การใช้งบประมาณในการปลูกสร้างนั้น รัฐบาลตั้งงบประมาณตัดยอดให้สำนักงานอาคารสงเคราะห์เป็นทุนหมุนเวียน รายได้ของสำนักงานอาคารสงเคราะห์ที่เหลือก็จะนำไปลงทุนจัดสร้างอาคารต่อไป อาคารจึงเป็นทรัพย์สินของการเคหะแห่งชาติตามข้อ ๕ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๑๖ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ที่ราชพัสดุแปลงนี้การเคหะแห่งชาติได้ใช้ประโยชน์อยู่ก่อนกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ จึงใช้ที่ดินได้ต่อไปโดยไม่ต้องทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ใหม่ตามข้อ ๒๔^๒ แห่งกฎกระทรวงดังกล่าว จังหวัดจึงไม่อาจดำเนินการใดๆ ได้ เห็นควรทำความตกลงกันให้ยุติในเรื่องกรรมสิทธิ์และสิทธิในการจัดหาผลประโยชน์ที่ดินราชพัสดุแปลงนี้เสียก่อนจึงค่อยให้จังหวัดดำเนินการต่อไป

๔. กรมธนารักษ์ได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า

๔.๑ ข้อโต้แย้งของการเคหะแห่งชาติที่ว่า อาคารจำนวน ๖๐ คูหาได้ดำเนินการจัดสร้างโดยสำนักงานอาคารสงเคราะห์ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลและด้วยเงินทุนหมุนเวียนที่รัฐบาลตั้งงบประมาณตัดยอดให้ อาคารจึงเป็นทรัพย์สินของการเคหะแห่งชาติตามข้อ ๕ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๑๖ นั้น ข้ออ้างดังกล่าวน่าจะขัดกับข้อเท็จจริง เพราะกรมประศาสน์สงเคราะห์ได้มีหนังสือด่วนมาก ที่ มท ๐๗๑๗/๒๔๗๕๙ ลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๑๓ แจ้งกรมธนารักษ์ว่า เงินที่นำมาปลูกสร้างอาคารนี้ได้มาจากการตั้งงบประมาณในปี พ.ศ. ๒๕๐๐ เพื่อช่วยเหลือผู้ประสบอัคคีภัย และค่าเช่าที่ได้จากการจัดให้เช่าอาคารได้นำส่งกระทรวงการคลังเป็นรายได้ของรัฐทั้งหมด การใช้ที่ดินราชพัสดุแปลงนี้ไม่เกี่ยวแก่สำนักงานอาคารสงเคราะห์แต่อย่างใด ดังนั้น กรมธนารักษ์จึงเห็นว่า เมื่ออาคารดังกล่าวได้ปลูกสร้างด้วยเงินงบประมาณแผ่นดิน จึงเป็นอสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน อาคารดังกล่าวจึงเป็นอาคารราชพัสดุ ซึ่งต้องนำส่งขึ้นทะเบียนราชพัสดุไว้ทางกระทรวงการคลังตามพระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๖ ที่ ๖๕/๕๐๗ ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม พระพุทธศักราช ๒๔๖๔ประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่ง อาคารนี้ได้ปลูกสร้างบนที่ดินราชพัสดุซึ่งเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินเช่นกัน อาคารจึงตกเป็นส่วนควบของที่ดินด้วยมาตรา ๑๐๗^๓ แห่ง

^๒ ข้อ ๒๔ ที่ราชพัสดุที่กระทรวงทบวงกรม องค์การปกครองท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจ ปกครองดูแลหรือใช้ประโยชน์อยู่แล้วในวันที่กฎกระทรวงนี้ใช้บังคับ ให้คงใช้ต่อไปโดยไม่ต้องทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ใหม่

^๓ มาตรา ๑๐๗ ส่วนควบของทรัพย์สินนั้น คือส่วนซึ่งว่าโดยสภาพแห่งทรัพย์สินหรือโดยจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่น ย่อมเป็นสาระสำคัญในความเป็นอยู่ของทรัพย์สินนั้น และไม่อาจจะแยกจากกันได้นอกจากจะ

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อาคารจึงหาใช้ทรัพย์สินของกรมประชาสงเคราะห์ซึ่งจะต้องโอนไปเป็นของการเคหะแห่งชาติตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวไม่ และต่อมาเมื่อได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ แล้ว อาคารดังกล่าวจึงเป็นที่ราชพัสดุตามความในมาตรา ๔^๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘

๔.๒ สำหรับประเด็นข้อที่ว่า ที่ดินแปลงนี้การเคหะแห่งชาติได้ใช้ประโยชน์อยู่แล้วก่อนกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ จึงมีสิทธิใช้ที่ดินต่อไปโดยไม่ต้องทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ใหม่ ตามนัยข้อ ๒๔ แห่งกฎกระทรวงดังกล่าวนั้น เห็นว่า กฎกระทรวงดังกล่าวหมายความว่าความเฉพาะการปกครองดูแลหรือใช้ที่ราชพัสดุเพื่อประโยชน์ในทางราชการ เช่น เป็นที่ตั้งที่ทำการสำนักงาน บ้านพัก เป็นต้น เท่านั้นที่มีต้องขอทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ใหม่ หาได้หมายรวมถึงเรื่องการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุซึ่งส่วนราชการอื่นหรือรัฐวิสาหกิจดำเนินการอยู่ด้วยไม่ ดังนั้น ข้ออ้างของการเคหะแห่งชาติดังกล่าวจึงน่าจะไม่ต้อง

กระทรวงการคลังพิจารณาแล้วเห็นชอบด้วยกับความเห็นของกรมธนารักษ์ แต่โดยเหตุที่เรื่องนี้เป็นปัญหาการตีความในข้อกฎหมาย เพื่อให้ข้อยุติที่ถูกต้อง จึงขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นว่า อาคารจำนวน ๖๐ คูหาที่กรมประชาสงเคราะห์ได้ปลูกสร้างบนที่ดินราชพัสดุด้วยเงินงบประมาณแผ่นดินจะเป็นอาคารราชพัสดุหรือไม่ และการใช้ที่ดินราชพัสดุของการเคหะแห่งชาติโดยนำไปปลูกสร้างอาคารให้เอกชนเช่าอยู่ก่อนกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ใช้บังคับ จะมีสิทธิใช้ต่อไปโดยไม่ต้องเช่าตามข้อ ๒๔ แห่งกฎกระทรวงดังกล่าว และไม่ต้องขอทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ใหม่ได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือของกระทรวงการคลังและได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมประชาสงเคราะห์และการเคหะแห่งชาติ) แล้ว มีความเห็นดังนี้

๑. ข้อหารือที่ว่า อาคารจำนวน ๖๐ คูหา ที่กรมประชาสงเคราะห์ได้ปลูกสร้างบน

ทำลาย หรือทำบุบสลาย หรือทำให้ทรัพย์สินนั้นเปลี่ยนแปลงรูปทรง

ใครเป็นเจ้าของทรัพย์สินอันใด ย่อมมีกรรมสิทธิ์ในบรรดาส่วนควบทั้งหลายของทรัพย์สินนั้น

“ มาตรา ๔ ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดินดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดิน โดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและองค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

ที่ดินราชพัสดุที่จังหวัดพิษณุโลกด้วยเงินงบประมาณแผ่นดิน จะเป็นอาคารราชพัสดุหรือไม่ นั้น ปรากฏข้อเท็จจริงจากคำชี้แจงของผู้แทนของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและเอกสารหลักฐานซึ่งผู้แทนดังกล่าวส่งมาประกอบการพิจารณาว่า เมื่อวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๐๐ ได้เกิดเพลิงไหม้ขึ้นที่ตลาดจังหวัดพิษณุโลกเป็นเหตุให้อาคารบ้านเรือนและตลาดร้านค้าของราษฎรได้รับความเสียหายเป็นจำนวนมาก ทางราชการได้เข้าไปให้การช่วยเหลือ โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๐๐ อนุมัติโครงการบูรณะปรับปรุงเขตเพลิงไหม้รวม ๔ ประการ คือ

ก. สร้างสะพานข้ามแม่น้ำเชื่อมชุมชนในบริเวณเมืองให้ติดต่อกันสะดวกยิ่งขึ้น เพราะสะพานข้ามแม่น้ำที่มีอยู่ในขณะนั้นแคบ และสะพานที่กรมทางหลวงแผ่นดินสร้างให้นั้นเป็นสะพานสำหรับทางหลวงแผ่นดิน อยู่ห่างจากชุมชนประมาณ ๖ กิโลเมตร ไม่สะดวกแก่ประชาชนที่จะใช้สัญจรไปมา ทั้งนี้ ควรมอบให้กรมโยธาเทศบาลรับไปดำเนินการภายในวงเงิน ๕ ล้านบาท

ข. ปรากฏว่าการประปาทางฝั่งซ้ายยังไม่มี สมควรจะได้จัดสร้างการประปาขึ้น เพื่อให้ประชาชนได้ใช้สอย ภายในวงเงิน ๓ ล้าน ๕ แสนบาท

ค. สมควรจะได้พิจารณาจัดสร้างอาคารตึกแถว ๒ ชั้นขึ้นในบริเวณตลาดในที่ดินราชพัสดุและที่ดินทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ จำนวน ๑๐๐ ห้อง ภายในวงเงิน ๓ ล้าน ๕ แสนบาท เพื่อให้ประชาชนที่ถูกเพลิงไหม้ได้อยู่อาศัยและประกอบอาชีพ

ง. สร้างและบูรณะถนนตามที่จะวางผังเมืองใหม่เพื่อให้สะดวกแก่การคมนาคมต่อไป ภายในวงเงิน ๕ ล้านบาท

ทั้งนี้ มอบให้กระทรวงมหาดไทยรับไปจัดทำโครงการในเรื่องนี้ส่งกระทรวงการคลังพิจารณาต่อไป และอนุมัติให้กระทรวงการคลังจ่ายเงินสำรองจ่ายเพื่อดำเนินการในเรื่องนี้ภายในวงเงิน ๑๕ ล้านบาท ไปด้วย

ต่อมากระทรวงมหาดไทยได้แต่งตั้งคณะกรรมการบูรณะปรับปรุงเขตเพลิงไหม้จังหวัดพิษณุโลกประกอบด้วยผู้แทนส่วนราชการต่างๆ ขึ้น เพื่อพิจารณาดำเนินการให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวข้างต้น และในส่วนที่เกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารสงเคราะห์ในเขตเพลิงไหม้นั้น คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๒๕๐๐ อนุมัติตามข้อเสนอของกระทรวงการคลังว่า การก่อสร้างอาคารสงเคราะห์ดังกล่าวจำนวนเงิน ๓ ล้าน ๕ แสนบาท เป็นรายการริบด่วนซึ่งควรจะได้ดำเนินการก่อน จึงให้จ่ายจากเงินคงคลังแล้วตั้งงบประมาณขอใช้ต่อไป ส่วนรายการอื่นไม่เข้าอยู่ในลักษณะที่จะพึงจ่ายจากเงินคงคลัง ควรรอไว้ในคราวขอตั้งงบประมาณปีต่อไป

ในการก่อสร้างอาคารสงเคราะห์นี้กระทรวงมหาดไทยได้มอบให้กรมโยธาธิการ (กรมโยธาเทศบาลในขณะนั้น) ดำเนินการจ้างเหมาก่อสร้างโดยเรียกประกวดราคา และทำหุ่นส่วนสามัญนิติบุคคลร่างราคก่อสร้างประมูลได้ในวงเงิน ๒,๘๕๐,๐๐๐ บาท โดยปลูกสร้างเป็นตึกแถวสองชั้น ๕๓ คูหา และตึกแถวสามชั้น ๓ คูหา ลงบนที่ดินราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ ๒๔๐๗ ซึ่งเดิมสงวนไว้ใช้ในราชการของกรมที่ดินและได้รับความยินยอมจากกรมที่ดินให้ใช้เป็นสถานที่ก่อสร้าง สำหรับเงินที่ใช้ในการก่อสร้างนั้น กระทรวงมหาดไทยได้ดำเนินการเบิกจ่าย

ต่อไป และเนื่องจากมีเงินเหลือจากการก่อสร้างรายนี้ กรมประชาสัมพันธ์จึงได้ดำเนินการก่อสร้างอาคารสงเคราะห์เพิ่มเติมที่บริเวณก่อสร้างเดิมเป็นอาคารตึกแถวสองชั้นอีก ๔ คูหา รวมเป็นอาคารทั้งหมด ๖๐ คูหา

ดังนั้น อาคาร ๖๐ คูหาที่จังหวัดพิษณุโลกนี้ จึงฟังได้ตามคำชี้แจงของผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและเอกสารหลักฐานดังกล่าวข้างต้นว่า กรมประชาสัมพันธ์ได้สร้างขึ้นโดยใช้เงินงบประมาณแผ่นดินเพื่อปลูกสร้างอาคารสงเคราะห์ตามอำนาจหน้าที่ที่กรมประชาสัมพันธ์อยู่ในขณะนั้นโดยปลูกสร้างบนที่ราชพัสดุ เมื่อปลูกสร้างเสร็จแล้ว กรมประชาสัมพันธ์ได้มอบให้จังหวัดพิษณุโลกเป็นผู้พิจารณาคัดเลือกผู้เช่าตลอดจนเก็บค่าเช่าส่งกรมประชาสัมพันธ์ ซึ่งค่าเช่าดังกล่าวกรมประชาสัมพันธ์ได้จัดส่งกระทรวงการคลังเป็นรายได้ของแผ่นดิน จึงถือได้ว่ากรมประชาสัมพันธ์ได้ปลูกสร้างอาคาร ๖๐ คูหา โดยใช้เงินงบประมาณแผ่นดินและได้ใช้ประโยชน์ราชการตามอำนาจหน้าที่ของกรมประชาสัมพันธ์ตั้งแต่นั้นมา มิใช่เป็นการดำเนินการจัดสร้างโดยสำนักงานอาคารสงเคราะห์โดยรัฐบาลตั้งงบประมาณตัดยอดให้เป็นทุนหมุนเวียนตั้งข้ออ้างของการเคหะแห่งชาติ ฉะนั้น อาคารดังกล่าวจึงเป็นสิ่งปลูกสร้างของรัฐบาลซึ่งปลูกสร้างลงบนที่ราชพัสดุ เมื่ออาคารดังกล่าวได้ปลูกสร้างขึ้นใน พ.ศ. ๒๕๐๐ ก่อนพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ใช้บังคับ จึงต้องนำกฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะนั้นมาใช้บังคับ คือ พระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๖ ที่ ๖๕/๕๐๗ ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม พระพุทธศักราช ๒๔๖๔ ซึ่งทรงเห็นชอบตามข้อเสนอของกระทรวงพระคลังมหาสมบัติที่กำหนดให้หน้าที่ดินของหลวงรวมทั้งสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุซึ่งอยู่ในความดูแลของกระทรวงต่าง ๆ มาขึ้นทะเบียนราชพัสดุไว้ที่กระทรวงพระคลังมหาสมบัติเสียทางเดียวและให้เป็นผู้ปกครองรักษาด้วย ส่วนการปกครองและจัดประโยชน์ที่ดินสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุ ได้มีระเบียบการปกครองและจัดประโยชน์ที่ดินสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุ พุทธศักราช ๒๔๘๕ ใช้บังคับ ตามระเบียบดังกล่าวแม้จะไม่ได้มีคำนิยามคำว่า “สิ่งปลูกสร้างราชพัสดุ” ไว้อย่างชัดเจนเหมือนคำว่า “ที่ดินราชพัสดุ” ก็ตาม แต่ก็มีกล่าวถึงสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุไว้ เช่นในข้อ ๑๐^๖ กำหนดเกี่ยวกับสิ่งปลูกสร้างของรัฐบาลที่ปลูกสร้างขึ้นในที่ดินของเอกชนนอกจากที่ดินราชพัสดุ ก็ให้ขึ้นทะเบียนไว้โดยเฉพาะตามแบบทะเบียนที่ได้กำหนดไว้ท้ายระเบียบ แสดงให้เห็นว่าสิ่งปลูกสร้างของรัฐบาลที่ได้ปลูกสร้างลงบนที่ดินไม่ว่าจะเป็นที่ดินของเอกชนหรือที่ดินราชพัสดุ ก็ต้องขึ้นทะเบียนไว้ที่กระทรวงการคลังตามระเบียบ

“ข้อ ๓ ตามระเบียบการนี้ คำว่า “ที่ดินราชพัสดุ” หมายความว่า

๑. ที่ดินซึ่งรัฐบาลปกครองใช้ราชการอยู่ หรือสงวนไว้ใช้ราชการภายในและรัฐบาลได้เข้าปกครองจัดประโยชน์แล้ว นอกจากที่ดินในความปกครองของกรมรถไฟ ทางหลวงในความปกครองกรมโยธาเทศบาล และทรัพย์สินของจังหวัดตามมติของคณะรัฐมนตรี

๒. ที่สาธารณประโยชน์เล็กใช้ เช่น คู คลอง ถนน ทางหลวงต่าง ๆ ซึ่งมีใช้เพื่อการสาธารณประโยชน์แล้ว

ที่ดินราชพัสดุต้องสำรวจส่งขึ้นทะเบียนทางกระทรวงการคลังทั้งสิ้น

๖ ข้อ ๑๐ สิ่งปลูกสร้างของรัฐบาลที่ปลูกสร้างขึ้นไว้ในที่ดินของเอกชนนอกจากที่ดินราชพัสดุ ให้ขึ้นทะเบียนสิ่งปลูกสร้างในที่ดินของเอกชนไว้โดยเฉพาะตามแบบทะเบียนหมายเลข ๒ ท้ายระเบียบการนี้

ดังกล่าวทั้งสิ้น ดังนั้น ในส่วนที่เกี่ยวกับอาคาร ๖๐ คูหาที่จังหวัดพิษณุโลกนี้ จึงต้องปฏิบัติตามระเบียบการปกครองและจัดประโยชน์ที่ดินสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุ พุทธศักราช ๒๔๘๕ กล่าวคือ ขึ้นทะเบียนไว้ที่กระทรวงการคลังด้วยเมื่อเป็นเช่นนี้ ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวย่อมอยู่ในความดูแลปกครองและถือกรรมสิทธิ์ในนามของกระทรวงการคลังตามพระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๖ ที่ ๖๕/๕๐๗ ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม พระพุทธศักราช ๒๔๖๔ และเมื่อพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ ใช้บังคับแล้ว อาคาร ๖๐ คูหาที่จังหวัดพิษณุโลกจึงเป็นที่ราชพัสดุตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔^๗ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวโดยไม่มีปัญหา ต่อมาแม้จะมีการก่อตั้งการเคหะแห่งชาติขึ้นตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๑๖ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ โดยมีความมุ่งหมายจะสงเคราะห์ประชาชนผู้มีรายได้น้อยและรายได้ปานกลางในเรื่องที่อยู่อาศัยจัดระบบงานเกี่ยวกับการจัดให้มีอาคารสงเคราะห์ โดยรวมหน่วยงานเกี่ยวกับการเคหะหรืออาคารสงเคราะห์ซึ่งกระจัดกระจายอยู่ในรูปต่างๆ ให้เป็นหน่วยงานเดียวกัน และได้กำหนดไว้ในข้อ ๕ (๑)^๘ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ ให้โอนกิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ และความรับผิดชอบของกรมประชาสงเคราะห์ เฉพาะที่เกี่ยวกับกิจการอาคารสงเคราะห์ให้แก่การเคหะแห่งชาติก็ตาม แต่เมื่ออาคารที่จังหวัดพิษณุโลกนี้เป็นที่ราชพัสดุซึ่งกระทรวงการคลังถือกรรมสิทธิ์ อาคารที่การเคหะแห่งชาติได้รับโอนจากกรมประชาสงเคราะห์ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๑๖ ก็ยังคงเป็นที่ราชพัสดุที่กระทรวงการคลังถือกรรมสิทธิ์อยู่ ดังนั้น การเคหะแห่งชาติจึงได้รับโอนเพียงการดูแลปกครองและใช้ประโยชน์อาคารซึ่งเป็นที่ราชพัสดুরวมทั้งสิทธิ หนี้ และความรับผิดชอบของกรมประชาสงเคราะห์มาดำเนินกิจการอาคารสงเคราะห์ดังกล่าวตามวัตถุประสงค์และอำนาจของการเคหะแห่งชาติ ตามข้อ ๓^๙ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๑๖ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๑๖ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ และข้อ ๘^{๑๐} แห่งประกาศของคณะ

^๗ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๔)

^๘ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑)

^๙ ข้อ ๓ ให้จัดตั้งการเคหะขึ้นเรียกว่า “การเคหะแห่งชาติ” มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(๑) จัดให้มีซึ่งเคหะ เพื่อให้ประชาชนเช่า เช่าซื้อ หรือซื้อ

(๒) ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ประชาชนผู้ประสงค์จะมีเคหะของตนเองหรือแก่บุคคลผู้ประสงค์จะจัดให้มีเคหะขึ้นเพื่อให้ประชาชนเช่า เช่าซื้อ หรือซื้อ

(๓) ประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารหรือจัดหาที่ดิน

(๔) ปรับปรุงหรือรื้อแหล่งเสื่อมโทรม

^{๑๐} ข้อ ๘ ให้การเคหะแห่งชาติมีอำนาจกระทำการต่างๆ ภายในขอบเขตแห่งวัตถุประสงค์ตามที่ระบุไว้ในข้อ ๓ อำนาจเช่นนี้ให้รวมถึง

(๑) สร้าง ซื้อ จัดหา จำหน่าย เช่า ให้เช่า ให้เช่าซื้อ ยืม ให้ยืม แลกเปลี่ยน โอน รับโอน ถือกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง มีทรัพย์สินหรือดำเนินงานเกี่ยวกับทรัพย์สินใดๆ

(๒) จัดหาแหล่งเงินกู้หรือค้ำประกันเงินกู้ให้แก่ประชาชนผู้ประสงค์มีเคหะเป็นของตนเองหรือประสงค์จะจัดให้มีเคหะสำหรับให้เช่า ให้เช่าซื้อ หรือขาย

ปฎิวัติ ฉบับที่ ๓๑๖ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฎิวัติ (ฉบับที่ ๓๑๖) ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ต่อไป เมื่อการเคหะแห่งชาติได้ปกครองดูแลและใช้ประโยชน์อาคารซึ่งเป็นที่ราชพัสดุอยู่แล้วในวันที่กฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ใช้บังคับ จึงคงมีสิทธิปกครองดูแลและประโยชน์ต่อไปตามข้อ ๒๔^{๑๑} แห่งกฎกระทรวงดังกล่าว และไม่ต้องขอทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ใหม่

๒. ส่วนข้อหาหรือที่ว่า การใช้ที่ราชพัสดุของการเคหะแห่งชาติโดยนำไปปลูกสร้างอาคารให้เอกชนเช่าอยู่ก่อนกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ใช้บังคับ การเคหะแห่งชาติจะมีสิทธิใช้ต่อไปโดยไม่ต้องเช่าตามข้อ ๒๔ แห่งกฎกระทรวงดังกล่าว และไม่ต้องขอทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ใหม่ได้หรือไม่นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) เห็นว่า ข้อหาหรือของกระทรวงการคลังในข้อนี้ยังไม่มีรายละเอียดและข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะพิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมายได้ เพราะไม่ปรากฏว่า ได้มีการพิจารณาหารือระหว่างส่วนราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบหรือรักษาตามกฎหมาย ดังที่กำหนดไว้ในข้อ ๔^{๑๒} แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒ แต่อย่างไรก็ดี คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) จึงไม่อาจพิจารณาให้ความเห็นได้

(ลงชื่อ) อมร จันทสมบุรณ์

(นายอมร จันทสมบุรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

(๓) จัดหาที่ดินและวัสดุก่อสร้างสำหรับการก่อสร้างเคหะ

(๔) รื้อแหล่งเสื่อมโทรมเพื่อเปลี่ยนแปลงหรือปรับปรุงให้เป็นเคหะ

(๕) กู้ยืมเงินในประเทศหรือต่างประเทศหรือจากองค์การระหว่างประเทศ

(๖) ออกพันธบัตรหรือตราสารกู้ยืมเงินอื่นใดเพื่อการลงทุน

(๗) ร่วมการทำงานหรือสมทบกับบุคคลอื่นเพื่อประโยชน์แห่งกิจการของการเคหะแห่งชาติ

รวมทั้งการเข้าเป็นหุ้นส่วนจำพวกจำกัดความรับผิดชอบในหุ้นส่วนจำกัด หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดหรือนิติบุคคลใด ๆ ที่มีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการซื้อขายที่ดินและการจัดให้มีซึ่งเคหะหรือการจัดหาแหล่งเงินกู้หรือการค้าประกัน เงินกู้

(๘) ประกอบกิจการอื่น ๆ ซึ่งสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการเคหะแห่งชาติ

ต้นเงิน หนี้สิน ของการเคหะแห่งชาติอันเนื่องจากการกู้ยืมเงิน การออกพันธบัตรหรือตราสารกู้ยืมเงินอื่น และการค้าประกันเงินกู้ในขณะใดขณะหนึ่งต้องไม่เกินสิบห้าเท่าของทรัพย์สินสุทธิของการเคหะแห่งชาติ

^{๑๑} โปรดดูเชิงอรรถที่ (๒)

^{๑๒} ข้อ ๔ เพื่อให้การปฏิบัติราชการเป็นไปตามขั้นตอนของการบริหารราชการแผ่นดิน เรื่องที่กรรมการร่างกฎหมายจะพิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมาย จะต้องเป็นเรื่องที่ได้มีการพิจารณาหารือระหว่างส่วนราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบหรือรักษาการตามกฎหมายแล้ว เว้นแต่จะเป็นกรณีเร่งด่วนหรือมีความจำเป็นอย่างอื่นตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีจะได้มีมติหรือคำสั่ง

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กันยายน ๒๕๒๗