

บันทึก

เรื่อง อำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินสาธารณะในเขตสุขาภิบาลนางรอง

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ที่ มท.๐๓๑๑/๑๖๖๗๑ ลงวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๒๓ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงการคลัง มีความเห็นแตกต่างกันในปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดินสาธารณะในเขตสุขาภิบาลนางรอง อำเภอนางรอง จังหวัดบุรีรัมย์ โดยมีข้อเท็จจริง ดังนี้

ที่ดินที่เป็นปัญหาตั้งอยู่ในเขตสุขาภิบาลนางรอง หมู่ที่ ๓ ตำบลนางรอง อำเภอนางรอง จังหวัดบุรีรัมย์ เนื้อที่ ๑๘ ไร่ ๓ วา ถือเป็นที่หลวงมากกว่า ๕๐ ปี โดยไม่มีหลักฐานเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดิน หลักฐานโฉนดหรือหลักฐานอื่น ๆ (ทะเบียน) ในที่ดินมีสิ่งปลูกสร้างดังนี้ คือ สิ่งปลูกสร้างของทางราชการ ซึ่งได้แก่ บ้านพักนายอำเภอ บ้านพักสัตวแพทย์ บ้านพักข้าราชการอำเภอ และบ้านพักผู้ช่วยข้าราชการอำเภอ สิ่งปลูกสร้างของเอกชนซึ่งกระทรวงการคลังได้ทำสัญญาให้เอกชนเช่าเพื่อปลูกสร้างอาคารพาณิชย์ ซึ่งเมื่อครบกำหนดสัญญาในปี พ.ศ.๒๕๑๘ แล้วอาคารพาณิชย์ทั้งหมดตกเป็นของกระทรวงการคลัง และสิ่งปลูกสร้างของสุขาภิบาล นอกจากนี้ยังมีที่ดินว่างเปล่าที่ไม่ได้ดำเนินการทำประโยชน์หรือปลูกสร้างสิ่งก่อสร้างใด ๆ อีก จำนวนเนื้อที่ ๑,๕๐๔ ตารางเมตร อยู่ริมถนนประดิษฐ์ปานะ ที่ดินว่างเปล่าแปลงนี้สุขาภิบาลนางรองดูแลรักษาอยู่ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๘๙๐/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๔๘ และกระทรวงมหาดไทยพิจารณาเห็นว่า ที่แปลงนี้ควรให้สุขาภิบาลนางรองให้เอกชนเช่าปลูกสร้างอาคารพาณิชย์จำนวน ๒๗ คูหา แล้วยกกรรมสิทธิ์ให้แก่สุขาภิบาลนางรอง แต่กระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ได้แย้งว่าที่ดินแห่งนี้เป็นที่กระทรวงการคลังได้ขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุไว้เรียบร้อยแล้ว โดยอาศัยอำนาจตามพระบรมราชโองการรัชกาลที่ ๖ ที่ให้นำบรรดาที่ดินของหลวงในกระทรวงต่าง ๆ มาขึ้นทะเบียนราชพัสดุไว้ทางกระทรวงการคลังทางเดียวเพื่อปกครองให้เป็นหลักฐาน ดังนั้น การที่กระทรวงมหาดไทยสั่งให้สุขาภิบาลนางรองจัดหาประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว จึงเป็นการสั่งโดยไม่มีอำนาจ เพราะไม่ได้ตกลงกับกระทรวงการคลังก่อน

กระทรวงมหาดไทยจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยว่า ที่ดินแปลงนี้สุขาภิบาลนางรองมีอำนาจให้เอกชนเช่าปลูกสร้างอาคารพาณิชย์โดยไม่ต้องขอทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ใหม่ หรือไม่ ซึ่งในระหว่างการศึกษาของคณะกรรมการกฤษฎีกา กรมธนารักษ์ได้มีหนังสือ ที่ กค.๐๔๐๖/๐๔๒๕ ลงวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๒๓ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมเกี่ยวกับที่ดินราชพัสดุแปลงดังกล่าว และมีความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายแตกต่างกับความเห็นของกระทรวงมหาดไทยซึ่งพอจะสรุปได้ดังนี้

๑. กระทรวงมหาดไทยเห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ปรากฏว่า ที่ดินแปลงนี้

เป็นที่หลวงมาเกิน ๕๐ ปี มีสิ่งปลูกสร้างของทางราชการ คือ บ้านพักนายอำเภอ บ้านพักสัตว์แพทย์ บ้านพักศึกษาธิการอำเภอ และบ้านพักผู้ช่วยศึกษาธิการอำเภอ ดังนั้นจึงถือได้ว่าเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ประเภททรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๓) และสภาพบริหารคณะปฏิวัติได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๑๔ แล้วว่า นับตั้งแต่วันใช้พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พ.ศ.๒๕๐๖ กระทรวงการคลังไม่มีอำนาจหน้าที่ในกิจการอันเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอีกต่อไป

กระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) มีความเห็นว่า ที่ดินแปลงดังกล่าวมีหลักฐานทางทะเบียนเป็นของหลวงมาแต่เดิม ๕๐ ปีก่อนขึ้นทะเบียนเป็นราชพัสดุตามพระบรมราชโองการของรัชกาลที่ ๖ และได้มีบันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ตีความตามมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนมาก ที่ สร.๐๘๐๒/๔๙๖๘ ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๑๒) ว่า “ที่ดินราชพัสดุที่ใช้เป็นที่ตั้งบ้านพักครูโรงเรียนไม่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน” ดังนั้น เมื่อส่วนที่ปลูกบ้านพักข้าราชการไม่เป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน บริเวณที่ว่างเป็นที่ดินแปลงเดียวกันก็ไม่เป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน

๒. กระทรวงมหาดไทยเห็นว่า ที่ดินแปลงดังกล่าวสุขาภิบาลนางรองได้ปกครองดูแลและใช้ประโยชน์มาตั้งแต่ พ.ศ.๒๕๑๕ ก่อนพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ ใช้บังคับ ฉะนั้น พระราชบัญญัตินี้จึงไม่มีผลใช้บังคับย้อนหลัง และนอกจากนั้นแล้ว ยังมีบทเฉพาะกาลข้อ ๒๔ แห่งกฎกระทรวง (พ.ศ.๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ กำหนดว่า “ที่ราชพัสดุที่กระทรวงทบวงกรมองค์การปกครองท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจปกครองดูแลหรือใช้ประโยชน์อยู่แล้วในวันที่กฎกระทรวงนี้ใช้บังคับ ให้คงใช้ต่อไปโดยไม่ต้องขอทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ใหม่” และข้อ ๑๔ แห่งกฎกระทรวงฉบับเดียวกัน^๑ ก็ได้กำหนดว่า “ให้กระทรวงทบวงกรมและองค์การปกครองท้องถิ่นดูแลและบำรุงรักษาที่ราชพัสดุที่ปกครองดูแลหรือใช้ประโยชน์เสมอวิญญูชนจะพึงสงวนทรัพย์สินของตนเอง” ซึ่งแสดงว่า สุขาภิบาลนางรองมีอำนาจดูแลบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุได้โดยไม่ต้องทำความตกลงกับกรมธนารักษ์อีก

กระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ชี้แจงว่า กฎหมายที่ให้อำนาจกระทรวงการคลังจัดการที่ราชพัสดุ คือ พระบรมราชโองการรัชกาลที่ ๖ ซึ่งมีมาตั้งแต่ พ.ศ.๒๔๖๔ และกระทรวงการคลังได้กำหนดระเบียบการปกครองและจัดหาประโยชน์ที่ดินสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุ พ.ศ.๒๔๘๕ ออกใช้บังคับ ข้อความในข้อ ๒๔ แห่งกฎกระทรวง นั้น หมายถึงการใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุก่อนแล้วโดยชอบด้วยกฎหมาย เพื่อให้ส่วนราชการที่ใช้ประโยชน์อยู่แล้วต้องขอทำความตกลงมาใหม่อีก แต่มิได้หมายถึงกรณีที่สุขาภิบาลได้ขอเช่าแล้ว จะมีต้องปฏิบัติตามระเบียบและเงื่อนไขของการเช่าที่กำหนดไว้ ส่วนข้อความในข้อ ๑๔ นั้น มีความเห็น

^๑แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓ (พ.ศ.๒๕๒๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘

เช่นเดียวกับกระทรวงมหาดไทยว่า กระทรวงทบวงกรมมีอำนาจดูแลและบำรุงรักษาที่ราชพัสดุได้

๓. กระทรวงมหาดไทยเห็นว่า บทกฎหมายที่มีเจตนารมณ์สนับสนุนความเห็นที่ว่า ที่ราชพัสดุที่องค์การปกครองท้องถิ่นดูแลหรือใช้ประโยชน์อยู่แล้ว ให้คงใช้ต่อไปโดยไม่ต้องขอทำความตกลงกับกรมธนารักษ์อีกนั้น จะเห็นได้จากบทบัญญัติในหมวด ๒ การใช้ที่ราชพัสดุ ข้อ ๑๐ ข้อ ๑๑ ข้อ ๑๒ และข้อ ๑๓ แห่งกฎกระทรวง (พ.ศ.๒๕๑๙)ฯ ที่มีได้กำหนดให้บังคับรวมถึงองค์การปกครองท้องถิ่นด้วย คงกำหนดให้บังคับแต่เฉพาะกระทรวงทบวงกรมเท่านั้น และแม้จะได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓ (พ.ศ.๒๕๒๑) ฯ ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมข้อความในข้อ ๑๐ ข้อ ๑๑ และข้อ ๑๓ ครอบคลุมไปถึงองค์การปกครองท้องถิ่นด้วย ก็หาได้มีผลใช้บังคับย้อนหลังไม่

ปัญหานี้ กระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) เห็นว่า การที่กฎกระทรวง(พ.ศ. ๒๕๑๙)ฯ ข้อ ๑๐ ข้อ ๑๑ ข้อ ๑๒ และข้อ ๑๓ มิได้บัญญัติรวมถึงองค์การปกครองท้องถิ่นด้วยก็เพราะเดิมที่ราชพัสดุนุญาตให้ใช้เพื่อประโยชน์ในทางราชการได้เฉพาะแต่กระทรวงทบวงกรมเท่านั้น นอกจากนั้นต้องเช่าทั้งสิ้นซึ่งรวมทั้งองค์การปกครองท้องถิ่นด้วย ต่อมากระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) เห็นว่าองค์การปกครองท้องถิ่นก็เป็นส่วนราชการด้วยกัน จึงมีนโยบายที่จะให้องค์การปกครองท้องถิ่นใช้เพื่อประโยชน์ในทางราชการได้ ดังนั้นจึงได้แก้ไขเพิ่มเติมความในข้อ ๑๐ ข้อ ๑๑ และข้อ ๑๓ ให้องค์การปกครองท้องถิ่นขอใช้ในราชการได้ แต่ถ้าเป็นการหาประโยชน์แล้วก็ยังคงต้องเช่าตามความในข้อ ๑๓ แห่งกฎกระทรวง (พ.ศ.๒๕๑๙)ฯ อยู่เช่นเดิม ทั้งก่อนและหลังการแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓ (พ.ศ.๒๕๒๑) ฯ ดังนั้น ไม่ว่าก่อนหรือหลังพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ ใช้บังคับ เมื่อองค์การปกครองท้องถิ่นประสงค์จะนำที่ราชพัสดุไปจัดหาประโยชน์ก็ต้องขอเช่าทั้งสิ้น

๔. กระทรวงมหาดไทยเห็นว่า การที่กระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) อ้างว่าถ้า นำที่ดินราชพัสดุไปจัดหาประโยชน์จะต้องขอเช่าจากกรมธนารักษ์นั้น ไม่มีบทกฎหมายใดในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ และกฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัติดังกล่าวสนับสนุน คงมีแต่ข้อความในข้อ ๒๔ แห่งกฎกระทรวง (พ.ศ.๒๕๑๙)ฯ ซึ่งกำหนดแต่เพียงว่า “ใช้ประโยชน์” เท่านั้น มิได้จำกัดเฉพาะแต่ใช้ประโยชน์ในทางราชการแต่อย่างเดียว

กระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) เห็นว่า พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๐ มาตรา ๖ ได้ให้อำนาจคณะกรรมการที่ราชพัสดุกำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์ และวิธีการในการปกครองดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุโดยให้ตราเป็นกฎกระทรวงซึ่งคณะกรรมการที่ราชพัสดุได้วางหลักเกณฑ์เรื่องการจัดหาประโยชน์ไว้ในหมวด ๓ แห่งกฎกระทรวง (พ.ศ.๒๕๑๙) ฯ แล้ว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมการปกครอง) เข้าร่วมชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นว่า ปัญหาที่ขัดแย้งกันในกรณีนี้ คือที่ดินแปลงดังกล่าวนี้เป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน คือเป็น

ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อม โรงทหาร สำนักราชการ บ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์ ฯลฯ ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓)^๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือไม่

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ในที่ดินแปลงนี้ได้มีการปลูกสร้างบ้านพักของทางราชการ คือ บ้านพักนายอำเภอ บ้านพักสัตวแพทย์ บ้านพักศึกษานิเทศการอำเภอ และบ้านพักผู้ช่วยศึกษานิเทศการอำเภอ แต่การที่ได้มีการปลูกสร้างบ้านพักดังกล่าวนี้ ไม่ทำให้ที่ดินแปลงนี้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไปแต่อย่างใด เพราะบ้านพักของทางราชการเหล่านี้ย่อมใช้เพื่อประโยชน์ของผู้อยู่อาศัยเท่านั้น หาได้เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะดังเช่นสำนักราชการบ้านเมืองไม่ และเรื่องทำนองนี้ได้เคยมีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา^๓ (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) เรื่องการตีความมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (กรณีที่ดินราชพัสดุจังหวัดอุดรธานี) วินิจฉัยไว้ว่า ที่ดินราชพัสดุที่ใช้เป็นที่ตั้งบ้านพักครูโรงเรียนไม่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังนั้น สำหรับกรณีที่เป็นปัญหาในเรื่องนี้ เมื่อได้มีการนำที่ดินในเขตสุขาภิบาลนางรองแปลงนี้ขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุแล้ว ที่ดินแปลงดังกล่าวก็เป็นที่ดินราชพัสดุประเภททรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา ไม่ใช่ประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

ส่วนที่มีข้อขัดแย้งว่าที่ดินราชพัสดุแปลงนี้สุขาภิบาลนางรองจะให้เอกชนเช่าปลูกสร้างอาคารพาณิชย์โดยไม่ต้องขอทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ได้หรือไม่ นั้น เรื่องนี้กระทรวงมหาดไทยอ้างว่าที่ดินราชพัสดุดังกล่าวสุขาภิบาลนางรองได้ปกครองดูแลและใช้ประโยชน์มาตั้งแต่ประมาณปี พ.ศ.๒๕๑๕ ก่อนที่พระราชบัญญัติที่ดินราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ ประกาศใช้บังคับ พระราชบัญญัติฉบับนี้ จึงไม่มีผลบังคับย้อนหลัง และข้อ ๒๔ แห่งกฎกระทรวง (พ.ศ.๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ดินราชพัสดุ พ.ศ.๒๕๑๘ ซึ่งเป็นบทเฉพาะกาลบัญญัติว่า “ที่ดินราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรม องค์การปกครองท้องถิ่น หรือรัฐวิสาหกิจปกครองดูแลหรือใช้ประโยชน์อยู่แล้วในวันที่กฎกระทรวงนี้ใช้บังคับ ให้คงใช้ต่อไปโดยไม่ต้องขอทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ใหม่” ดังนั้น สุขาภิบาลนางรองย่อมจะใช้ประโยชน์โดยให้เช่าปลูกสร้างอาคารพาณิชย์ได้ ไม่ต้องขอทำความตกลงกับกรมธนารักษ์นั้น เมื่อได้พิจารณาพระราชบัญญัติที่ดินราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ และเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ ประกอบกับบทเฉพาะกาล ข้อ ๒๔ แห่งกฎกระทรวง (พ.ศ.๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่า

^๒มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์

^๓บันทึกส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด่วนมากที่ สร.๐๖๐๒/๔๙๖๘ ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๑๒

พระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้บังคับแก่ที่ราชพัสดุที่ขึ้นทะเบียนไว้ก่อนแล้วด้วย

อนึ่ง กฎกระทรวง (พ.ศ.๒๕๑๙) ๖ ได้กำหนดเรื่องการใช้ประโยชน์และการหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุโดยแยกกันไว้คนละหมวด กล่าวคือ การใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุกำหนดไว้ในหมวด ๒ ส่วนเรื่องการหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุ ได้กำหนดไว้ในหมวด ๓ ฉะนั้น การที่กระทรวงมหาดไทยนำข้อ ๑๔ และข้อ ๒๔ แห่งกฎกระทรวง (พ.ศ.๒๕๑๙) ๖ ซึ่งเป็นเรื่องการใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุเป็นข้อสนับสนุนการที่จะนำที่ราชพัสดุให้เอกชนเช่าปลูกสร้างอาคารพาณิชย์เพื่อเป็นการหาประโยชน์ จึงไม่ตรงกับข้อความที่กฎกระทรวงดังกล่าวกำหนดไว้ เพราะข้อ ๑๔ กำหนดว่า “ให้กระทรวงทบวงกรมดูแลและบำรุงรักษา ที่ราชพัสดุที่ปกครองดูแลหรือใช้ประโยชน์เสมอวิญญูชนจะพึงสงวนทรัพย์สินของตนเอง” กระทรวง ทบวง กรม นั้น จึงไม่มีอำนาจที่จะนำที่ราชพัสดุนั้นไปจัดหาประโยชน์อย่างอื่น ส่วนบทเฉพาะกาล ข้อ ๒๔ นั้น ก็สืบเนื่องจากหมวด ๒ การใช้ที่ราชพัสดุซึ่งมีข้อ ๑๐ กำหนดว่า “กระทรวงทบวงกรมใดประสงค์จะใช้ที่ราชพัสดุเพื่อประโยชน์ในทางราชการ ถ้าที่ราชพัสดุนั้นตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานครให้ทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ แต่ถ้าที่ราชพัสดุนั้นตั้งอยู่ในจังหวัดอื่นให้แจ้งการขอใช้ที่ราชพัสดุนั้นต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเมื่อได้รับความยินยอมจากผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วให้ทำความตกลงกับกรมธนารักษ์” ดังนั้น เพื่อให้ส่วนราชการที่ใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุนั้นแล้วต้องมาทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ใหม่ตามข้อ ๑๐ อีก จึงได้กำหนดบทเฉพาะกาลไว้เป็นข้อ ๒๔ เพื่อให้ส่วนราชการที่ปกครองดูแลหรือใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุนั้นแล้ว คงใช้ต่อไปโดยไม่ต้องขอทำความตกลงกับกรมธนารักษ์อีก ในกรณีที่เป็นปัญหานี้ เนื่องจากสภามณฑลมิได้ใช้ที่ราชพัสดุนั้นเพื่อประโยชน์ในทางราชการ แต่เป็นการหาประโยชน์โดยให้เช่าที่ราชพัสดุปลูกสร้างอาคารพาณิชย์ จึงนำข้อความข้อ ๑๔ และข้อ ๒๔ มาใช้กับกรณีนี้ไม่ได้

นอกจากนี้ เป็นที่เห็นได้ชัดว่า การให้เช่าที่ราชพัสดุเพื่อปลูกสร้างอาคารซึ่งมีรายได้หรือประโยชน์เกิดขึ้น ย่อมต้องกระทำตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง (พ.ศ.๒๕๑๕) หมวด ๓ การจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของกรมธนารักษ์และกระทรวงการคลัง

ด้วยเหตุผลดังกล่าวมา คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๓) จึงเห็นว่า ที่ดินราชพัสดุในเขตสุขาภิบาลนางรอง อำเภอนางรอง จังหวัดบุรีรัมย์เป็นที่ราชพัสดุประเภททรัพย์สินธรรมดา ไม่ใช่ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน และหากกระทรวงมหาดไทยประสงค์จะให้สุขาภิบาลนางรองจัดหาประโยชน์ในที่ดินแปลงนี้โดยให้เช่าก่อสร้างอาคารพาณิชย์ก็ต้องทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ก่อน

(ลงชื่อ) อมร จันทรสมบูรณ์

(นายอมร จันทรสมบูรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
พฤษภาคม ๒๕๖๓