

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่อง สถานภาพทางกฎหมายของที่ดินซึ่งเคยเป็นสถานที่ตั้งเดิมของโรงเรียนบ้านด่าน

องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุรินทร์ได้มีหนังสือ ที่ สร ๕๑๐๐๑.๓/๑๒๕๕ ลงวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๕๕ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุรินทร์มีปัญหาการปฏิบัติเกี่ยวกับการถือครองสิทธิในที่ดินตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก) เลขที่ ๙๒๒ ตำบลด่าน อำเภอกาบเชิง จังหวัดสุรินทร์ เนื้อที่ ๘๘-๓-๕๕ ไร่ ว่าจะต้องโอนไปเป็นของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติตามพระราชบัญญัติโอนกิจการบริหารโรงเรียนประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและโรงเรียนประถมศึกษาของกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ไปเป็นของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๒๓ หรือไม่

สืบเนื่องจากเดิม ที่ดิน น.ส. ๓ ก ดังกล่าวข้างต้นเป็นที่ตั้งโรงเรียนบ้านด่านอยู่ในสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุรินทร์ ซึ่งในปี พ.ศ. ๒๕๒๑ ได้ถูกผู้ก่อการร้ายเผาทำลายจนเสียหายไม่อาจใช้เป็นสถานที่ทำการเรียนการสอนต่อไปได้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุรินทร์จึงได้ย้ายโรงเรียนไปก่อสร้างยังสถานที่แห่งใหม่ซึ่งห่างจากสถานที่เดิมประมาณ ๒ กิโลเมตร และใช้ทำการเรียนการสอนมาจนถึงปัจจุบัน และโรงเรียนบ้านด่านก็ไม่เคยมาใช้ประโยชน์ที่ดิน น.ส. ๓ ก เลขที่ ๙๒๒ อีกเลย ต่อมาวันที่ ๖ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่ดินบริเวณที่เคยเป็นที่ตั้งโรงเรียนบ้านด่านเดิมหรือที่ถูกผู้ก่อการร้ายเผาทำลายนั้นได้มีการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก เลขที่ ๙๒๒) โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุรินทร์เป็นผู้ถือสิทธิครอบครอง และในปี พ.ศ. ๒๕๒๓ ได้มีการออกพระราชบัญญัติโอนกิจการบริหารโรงเรียนประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและโรงเรียนประถมศึกษาของกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ไปเป็นของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๒๓ โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้โอนบรรดากิจการทรัพย์สินในส่วนที่เกี่ยวกับโรงเรียนประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดไปเป็นของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ จึงเกิดปัญหาว่าที่ดินบริเวณที่เคยเป็นที่ตั้งโรงเรียนบ้านด่านตาม น.ส. ๓ ก เลขที่ ๙๒๒ นั้นจะต้องโอนไปเป็นของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ ด้วยหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) ได้รับฟังคำชี้แจงจากผู้แทนองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุรินทร์ ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย

(กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) และผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานและโรงเรียนบ้านด่าน) แล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า ที่ดินตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก) เลขที่ ๙๒๒ ตำบลด่าน อำเภอกาบเชิง จังหวัดสุรินทร์ มีประวัติการได้มาและการใช้ประโยชน์ กล่าวคือ โรงเรียนบ้านด่านจัดตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๙๓ โดยนายมัน เตมทอง ได้ริเริ่มสร้างขึ้นเป็นอาคารชั่วคราวเมื่อวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๔๙๓ เป็นโรงเรียนระดับประถมศึกษาในสังกัดกระทรวงศึกษาธิการ ที่ดินแปลงนี้ใช้เป็นสถานที่ตั้งอาคารเรียนของโรงเรียนบ้านด่านซึ่งอยู่ในความครอบครองของกระทรวงศึกษาธิการ และหลังจากนั้นได้มีการโอนโรงเรียนบ้านด่านไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุรินทร์ตามพระราชบัญญัติโอนโรงเรียนประถมศึกษาบางประเภทไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๐๙ ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๒๑ โรงเรียนบ้านด่านได้ถูกผู้ก่อการร้ายเผาทำลายอาคารเรียนจนเสียหายไม่อาจใช้เป็นที่ทำการเรียนการสอนต่อไปได้ จึงได้ย้ายโรงเรียนไปก่อสร้างยังสถานที่แห่งใหม่ซึ่งห่างจากสถานที่เดิมประมาณ ๒ กิโลเมตรและใช้ทำการเรียนการสอนมาจนถึงปัจจุบัน แต่โรงเรียนบ้านด่านยังคงครอบครองใช้ประโยชน์ในที่ดินแปลงดังกล่าวซึ่งเป็นสถานที่ตั้งเดิมของโรงเรียนตลอดมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๑ ถึง พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยใช้เป็นแปลงเกษตรในการจัดกิจกรรมการเรียนการสอนวิชาเกษตร เช่น ทำนา ปลูกป่าเฉลิมพระเกียรติ เป็นต้น ทั้งนี้ โรงเรียนไม่ได้ใช้ที่ดินแปลงนี้เพื่อดำเนินการดังกล่าวอย่างสม่ำเสมอหรือต่อเนื่องเป็นประจำทุกปี

จนกระทั่งปี พ.ศ. ๒๕๔๗ องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุรินทร์ได้เข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินแปลงดังกล่าวเพื่อดำเนินการก่อสร้างอาคาร ถนน ระบบโครงสร้างพื้นฐาน พร้อมสิ่งอำนวยความสะดวกความสะดวกชายแดนช่องจอมตามโครงการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายแดนช่องจอม โดยได้รับงบประมาณจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในการก่อสร้างตามโครงการประมาณ ๑๖ ล้านบาทเศษ และได้ดำเนินการก่อสร้างโครงการจนแล้วเสร็จในปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ปัจจุบันมีราษฎรเข้าทำสัญญาเช่าพื้นที่อาคารในโครงการเพื่อจำหน่ายสินค้า โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุรินทร์ได้รับเงินค่าเช่าใช้ประโยชน์จากราษฎรผู้ทำสัญญาเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับการจ้างทำความสะอาดอาคาร ค่าไฟฟ้า และค่าน้ำประปาเป็นรายเดือน ๆ ละ ๕๐๐ บาทต่อคูหา องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุรินทร์จึงได้ดำเนินการนำหนังสือรับรองการทำประโยชน์ที่ดินดังกล่าวข้างต้นไปดำเนินการออกโฉนดที่ดินต่อเจ้าพนักงานที่ดิน แต่เจ้าพนักงานที่ดินแจ้งว่าไม่สามารถดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้ได้ เนื่องจากสำนักงานธนารักษ์พื้นที่ได้ดำเนินการขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงของที่ดินแปลงนี้ไว้แล้ว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) ได้พิจารณาแล้วมีความเห็นว่า ที่ดินตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก) เลขที่ ๙๒๒ ตำบลด่าน อำเภอกาบเชิง จังหวัดสุรินทร์ เป็นที่ดินที่ราษฎร (นายมัน เตมทอง) ยกให้กระทรวงศึกษาธิการเพื่อใช้เป็นสถานที่ตั้งอาคารเรียนของโรงเรียนบ้านด่านตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๙๓ และได้มีการใช้ประโยชน์ตามเจตนาของผู้ให้แล้ว ที่ดินแปลงดังกล่าวจึงมีสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินซึ่งใช้

เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓)^๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และถือเป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔^๒ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งตามมาตรา ๕^๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุกิจการที่ได้มีการโอนโรงเรียนบ้านด่านของกระทรวงศึกษาธิการไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดสุรินทร์ตามพระราชบัญญัติโอนโรงเรียนประถมศึกษาบางประเภทไปสังกัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๐๙^๔ ทำให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุรินทร์เป็นหน่วยงานผู้ใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นเรื่อยมาจนถึงปี พ.ศ. ๒๕๒๑ ที่ผู้ก่อการร้ายได้เผาทำลายอาคารจนเสียหายไม่อาจใช้เป็นสถานที่ทำการเรียนการสอนต่อไปได้ ประกอบกับได้มีพระราชบัญญัติโอนกิจการบริหารโรงเรียนประชาบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและโรงเรียนประถมศึกษาของกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ ไปเป็นของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ พ.ศ. ๒๕๒๓ ซึ่งตามมาตรา ๖^๕ ที่บัญญัติให้โอนบรรดากิจการรวมทั้งทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในส่วนที่เกี่ยวกับโรงเรียนประชาบาลไปเป็นของ

^๑มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่าและที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่าที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่าป้อม และโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์

^๒มาตรา ๔ ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิดเว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

^๓มาตรา ๕ ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ

บรรดาที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรมใดได้มาโดยการเวนคืนหรือการแลกเปลี่ยนหรือโดยประการอื่น ให้กระทรวงการคลังเข้าถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุนั้น ทั้งนี้ ยกเว้นที่ดินที่ได้มาโดยการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

^๔มาตรา ๕ ให้โอนบรรดากิจการของโรงเรียนประถมศึกษาตามมาตรา ๓ (๒) และบรรดาสินทรัพย์ และหนี้สินของกรมสามัญศึกษา กระทรวงศึกษาธิการ เฉพาะที่เกี่ยวกับโรงเรียนดังกล่าวไปเป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่รับโอนมา

^๕มาตรา ๖ ให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน หนี้ และเงินงบประมาณส่วนที่เป็นเงินอุดหนุนงบประมาณศึกษาขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในส่วนที่เกี่ยวกับโรงเรียนประชาบาล ไปเป็นของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ

สำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ นั้น การโอนทรัพย์สินตามพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าวไม่ถือเป็นการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินโดยอาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๕^๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เนื่องจากคำว่า “บทกฎหมายเฉพาะ” จะหมายถึงโดยบทกฎหมายนั่นเองได้บัญญัติให้โอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น ๆ ไว้โดยตรง และมีใช้การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุที่ให้กระทำโดยพระราชบัญญัติและต้องมีแผนที่แสดงเขตที่ราชพัสดุแนบท้ายตามความหมายของมาตรา ๘^๗ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ดังนั้น จึงต้องถือว่าที่ดินดังกล่าวยังเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินและเป็นที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยมีได้มีการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามข้อหาข้อนี้ไปเป็นของสำนักงานคณะกรรมการการประถมศึกษาแห่งชาติ กระทรวงศึกษาธิการ แต่อย่างไรก็ตามนี้ ตามแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ในเรื่องเสรีจที่ ๗๖๗/๒๕๓๔^๘

เมื่อได้วินิจฉัยว่า ที่ดินดังกล่าวเป็นที่ราชพัสดุโดยมีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์แล้ว ที่ดินแปลงนี้จึงอยู่ในความรับผิดชอบของกรมธนารักษ์ที่จะดำเนินการตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งได้บัญญัติหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุไว้โดยเฉพาะ อันได้แก่ กฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๕ ต่อไป

(ลงชื่อ) พรทิพย์ จาละ

(คุณพรทิพย์ จาละ)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๕๐

^๖มาตรา ๑๓๐๕ ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นจะโอนแก่กันมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา

^๗มาตรา ๘ การโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุเฉพาะที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ ส่วนการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุอื่น ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

การตราพระราชบัญญัติตามวรรคหนึ่ง ให้มีแผนที่แสดงเขตที่ราชพัสดุแนบท้ายด้วย

^๘บันทึก เรื่อง เทศบาลตำบลหัวหินขอเปลี่ยนแปลงสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดิน ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๖๐๑/๑๔๑๙ ลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๓๔ ถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี