ด่วนที่สุด

ที่ มท ๐๘๐๔.๖/ว ๓๑๖๖

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
ถนนนครราชสีมา กทม. ๑๐๓๐๐

๕ ตุลาคม ๒๕๖๕

เรื่อง หารือการอุทิศที่ดิน

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัด ทุกจังหวัด (ยกเว้นจังหวัดสมุทรสงคราม)

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนาหนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๘๐๔.๖/๑๔๘๑๒ ลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๖๕ จำนวน ๑ ฉบับ

ด้วยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้ให้ความเห็นในข้อหารือของจังหวัดสมุทรสงคราม เกี่ยวกับการโอนคืนที่ดินให้แก่สหกรณ์ประมงแม่กลอง จำกัด ซึ่งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ความเห็นในข้อหารือดังกล่าวเป็นประโยชน์แก่จังหวัดในการพิจารณาตามอำนาจหน้าที่ จึงขอส่งเรื่องให้จังหวัดนำไปใช้ประกอบการพิจารณาตามอำนาจหน้าที่ต่อไป รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ

(นายศิริวัฒน์ บุปผาเจริญ)
รองอธิบดี ปฏิบัติราชการแทน
อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

กองกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น
กลุ่มงานกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น ๒
โทร./โทรสาร ๐-๒๒๔๑-๙๐๓๖
ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ saraban@dla.go.th
ผู้ประสานงาน นายธณาวุธ เหล่าเจริญพาณิชย์
โทร. ๐๙๒-๒๗๘-๙๗๘๒

ด่วนที่สุด

ที่ มท ๐๘๐๔.๖/๑๔๘๑๒

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
ถนนนครราชสีมา กทม. ๑๐๓๐๐

๕ ตุลาคม ๒๕๖๕

เรื่อง หารือกรณีการโอนที่ดินให้แก่สหกรณ์ประมงแม่กลอง จำกัด

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัดสมุทรสงคราม

อ้างถึง หนังสือจังหวัดสมุทรสงคราม ด่วนที่สุด ที่ สส ๐๐๒๓.๔/๑๒๘๕๘ ลงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๖๕

ตามที่ จังหวัดสมุทรสงครามได้หารือกรณีสหกรณ์ประมงแม่กลอง จำกัด ได้ทำหนังสืออุทิศที่ดินให้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสงครามเพื่อเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียของจังหวัดสมุทรสงคราม รวมทั้งการก่อสร้างอย่างอื่นอันเกี่ยวกับระบบบำบัดน้ำเสีย ซึ่งต่อมาองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสงครามได้มีหนังสือขอหารือกรณีการโอนคืนที่ดินให้แก่สหกรณ์ประมงแม่กลอง จำกัด มายังจังหวัดสมุทรสงคราม โดยให้เหตุผลว่า “การแสดงเจตนาในการโอนที่ดินของสหกรณ์ประมงแม่กลอง จำกัด ให้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสงครามเกิดขึ้นโดยการสำคัญผิดในสาระสำคัญแห่งนิติกรรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๕๖ ที่บัญญัติให้ การแสดงเจตนาโดยสำคัญผิดในสิ่งซึ่งเป็นสาระสำคัญแห่งนิติกรรมเป็นโมฆะ องค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสงครามจึงมีหน้าที่ต้องคืนที่ดินให้กับสหกรณ์ประมง” ดังนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสงครามจึงขอหารือว่าจะต้องโอนคืนที่ดินให้แก่สหกรณ์ประมงแม่กลอง จำกัด ถูกต้องหรือไม่ อย่างไร โดยจังหวัดสมุทรสงครามเห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า สหกรณ์ประมงแม่กลอง จำกัด ได้ทำหนังสืออุทิศที่ดินดังกล่าวเพื่อเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสงคราม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียของจังหวัดสมุทรสงคราม ซึ่งได้มีการเข้าใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ของสหกรณ์ประมงแม่กลอง จำกัด ดังนั้น การอุทิศที่ดินของสหกรณ์ประมงแม่กลอง จำกัด ให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสงครามจึงมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมาย จึงถือว่าที่ดินแปลงดังกล่าวเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ดังนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสงครามจึงมิอาจโอนที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินคืนให้แก่สหกรณ์ประมงแม่กลอง จำกัด เว้นแต่จะต้องอาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา นั้น

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นพิจารณาแล้วเห็นว่า การจะพิจารณาว่าที่ดินใดจะตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้นั้น ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ กำหนดว่าสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินพิจารณาจากองค์ประกอบ ๒ ประการ ได้แก่ (๑) ต้องเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน และ (๒) ต้องใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกัน การโอนหรืออุทิศที่ดินให้รัฐเพื่อเป็นที่สาธารณประโยชน์ เมื่อแสดงเจตนาอุทิศให้แล้วที่ดินดังกล่าวก็ย่อมเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๒) โดยสมบูรณ์ทันทีโดยไม่จำเป็นต้องจดทะเบียนให้ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ สภาพความเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่อาจสูญสิ้นไปเพราะการไม่ได้ใช้ และจะยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดินในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๖ มิได้ จึงมีข้อพิจารณาว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสงครามจะโอนคืนที่ดินให้แก่สหกรณ์ประมงแม่กลอง จำกัด ได้หรือไม่ เห็นว่า กรณีตามข้อเท็จจริงสหกรณ์ประมงแม่กลอง จำกัด

/อุทิศที่ดิน ...

อุทิศที่ดินให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสงคราม เพื่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียของจังหวัดสมุทรสงคราม รวมทั้งการก่อสร้างอย่างอื่นอันเกี่ยวกับระบบบำบัดน้ำเสีย ตามหนังสือสหกรณ์แม่กลอง จำกัด ที่ ๑๔๔/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๖ ประกอบกับหนังสืออุทิศที่ดิน ลงวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๕๖ จึงเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน อีกทั้ง ได้มีการก่อสร้างอาคารระบบบำบัดน้ำเสียโครงการศูนย์เกษตรและประมงแปรรูปครบวงจร ด้วยเงินงบประมาณยุทธศาสตร์จังหวัด และได้ส่งมอบโครงการดังกล่าวให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสงคราม จึงเป็นการใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ ฉะนั้น ถือได้ว่าที่ดินดังกล่าวตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยสมบูรณ์ตามกฎหมายนับแต่เวลาอุทิศ ทั้งนี้ ไม่ว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสงครามจะใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นหรือไม่ก็ตาม เทียบเคียงคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดง ที่ อ. ๕๖๙/๒๕๕๗ และคำพิพากษาศาลฎีกา ที่ ๑๓๕๖๖/๒๕๕๘ และการจะโอนคืนแก่กันจะต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมายหรือต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา หรือหากจะโอนต่อไปยังเอกชนต้องตราเป็นพระราชบัญญัติ ตามมาตรา ๘ วรรคสอง (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยกระทำการถอนสภาพที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการถอนสภาพการจัดขึ้นทะเบียนและการจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๐ และการที่สหกรณ์ประมงแม่กลอง จำกัด อ้างเหตุสำคัญผิดในสาระสำคัญแห่งนิติกรรมตามมาตรา ๑๕๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น เห็นว่า สหกรณ์ประมงแม่กลอง จำกัด เป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ การกระทำใดของหน่วยงานหรือองค์กรตามกฎหมายย่อมต้องใช้ความระมัดระวังยิ่งกว่าวิญญูชนคนทั่วไปจะพึงปฏิบัติในเรื่องนั้น ซึ่งการอุทิศที่ดินดังกล่าวเป็นไปโดยสมัครใจ มิได้เกิดจากการบังคับหรือสำคัญผิดในตัวผู้รับโอน และตามหนังสืออุทิศที่ดินได้ระบุวัตถุประสงค์แห่งการอุทิศที่ดินไว้ชัดแจ้ง กล่าวคือ เพื่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียของจังหวัดสมุทรสงคราม รวมทั้งการก่อสร้างอย่างอื่นอันเกี่ยวกับระบบบำบัดน้ำเสีย การอ้างเหตุสำคัญผิดในสาระสำคัญแห่งนิติกรรม จึงไม่อาจรับฟังได้ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจึงเห็นพ้องด้วยกับความเห็นของจังหวัดสมุทรสงคราม

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจึงขอความร่วมมือจังหวัดสมุทรสงครามแจ้งผลการพิจารณาให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสงคราม ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

ขอแสดงความนับถือ

(นายศิริวัฒน์ บุปผาเจริญ)
รองอธิบดี ปฏิบัติราชการแทน
อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

กองกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น
กลุ่มงานกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น ๒
โทร./โทรสาร ๐-๒๒๔๑-๙๐๓๖
ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ saraban@dla.go.th
ผู้ประสานงาน นายธณาวุธ เหล่าเจริญพาณิชย์
โทร. ๐๙๒-๒๗๘-๙๗๘๒