



ที่ มท ๐๘๐๔.๖/ว ๒๗๐๙

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
ถนนนครราชสีมา กทม. ๑๐๓๐๐

๒๗ มิถุนายน ๒๕๖๖

เรื่อง การถือกรรมสิทธิ์เกี่ยวกับที่ดิน

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัด ทุกจังหวัด (ยกเว้นจังหวัดสุราษฎร์ธานี)

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนาหนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ที่ มท ๐๘๐๔.๖/๘๗๔๓

ลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๖๖

จำนวน ๑ ฉบับ

ด้วยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้ให้ความเห็นในข้อหารือของจังหวัดสุราษฎร์ธานี
เกี่ยวกับกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็กบนที่ดินของเทศบาลเมือง โดยมีได้
ขออนุญาตใช้พื้นที่ หรือได้รับความยินยอมจากเทศบาลเมืองในฐานะผู้ซึ่งมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าว สรุปว่า
องค์การบริหารส่วนตำบลต้องดำเนินการขออนุญาตใช้ที่ดินย้อนหลังและต้องจดทะเบียนสิทธิเหนือพื้นดิน
กับเทศบาลเมืองผู้ซึ่งมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ซึ่งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ความเห็น
ในข้อหารือดังกล่าวเป็นประโยชน์แก่จังหวัดในการพิจารณาตามอำนาจหน้าที่ จึงขอส่งให้จังหวัดนำไปใช้
ประกอบการพิจารณาตามอำนาจหน้าที่ต่อไป รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ

(นายเอกวิทย์ มีเพียร)

รองอธิบดี ปฏิบัติราชการแทน
อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

กองกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น

กลุ่มงานกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น ๒

โทร./โทรสาร ๐-๒๒๔๑-๙๐๓๖

ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ saraban@dla.go.th

ผู้ประสานงาน นายธนาวุธ เหล่าเจริญพาณิชย์

โทร. ๐๙๒-๒๗๘-๙๗๘๒

ที่ มท ๐๘๐๔.๖/๙๗๔๗



กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
ถนนนครราชสีมา กทม. ๑๐๓๐๐

๒๙ มิถุนายน ๒๕๖๖

เรื่อง การถือกรรมสิทธิ์เกี่ยวกับที่ดิน

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัดสุราษฎร์ธานี

อ้างถึง หนังสือจังหวัดสุราษฎร์ธานี ที่ สฎ ๐๐๓๗.๔/๙๐๔๙ ลงวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๖๖

ตามที่ จังหวัดสุราษฎร์ธานีได้รับเรื่องหรือจากเทศบาลเมืองท่าข้าม กรณีองค์การบริหารส่วนตำบลมะลวนได้ก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็กสายคูหาราช ขอย ๑ หมู่ที่ ๖ ตำบลมะลวน อำเภอพุนพิน ซึ่งเป็นการดำเนินการก่อสร้างในที่ดินของเทศบาลเมืองท่าข้ามโดยมิได้ขออนุญาตใช้พื้นที่ หรือได้รับความยินยอมจากเทศบาลเมืองท่าข้ามในฐานะผู้ซึ่งมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินแต่อย่างใด และเทศบาลเมืองท่าข้ามก็พร้อมที่จะอนุญาตให้องค์การบริหารส่วนตำบลมะลวนใช้พื้นที่ดังกล่าวได้ โดยการอนุญาตให้องค์การบริหารส่วนตำบลมะลวนใช้พื้นที่เพื่อการก่อสร้างถนนตามโครงการฯ เป็นการย้อนหลังได้หรือไม่ จังหวัดสุราษฎร์ธานีพิจารณาแล้วเห็นว่า ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๑ กำหนดว่า “ที่ดิน” หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไป “สิทธิในที่ดิน” หมายความว่า กรรมสิทธิ์ และให้หมายความรวมถึงสิทธิครอบครองด้วย “โฉนดที่ดิน” หมายความว่า หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และให้หมายความรวมถึงโฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” ประกอบกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๔๑๐ บัญญัติว่า เจ้าของที่ดินอาจก่อให้เกิดสิทธิเหนือพื้นดินเป็นคุณแก่บุคคลอื่นโดยบุคคลนั้นมีสิทธิเป็นเจ้าของโรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง หรือสิ่งเพาะปลูกบนดินหรือใต้ดินนั้น และมาตรา ๑๔๑๒ บัญญัติว่า สิทธิเหนือพื้นดินนั้นจะก่อให้เกิดโดยมีกำหนดเวลา หรือตลอดชีวิต เจ้าของที่ดิน หรือตลอดชีวิตผู้ทรงสิทธิเหนือพื้นดินนั้นก็ได้ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า องค์การบริหารส่วนตำบลมะลวนได้ก่อสร้างถนนในที่ดินของเทศบาลเมืองท่าข้ามโดยมิได้ขออนุญาตใช้พื้นที่ หรือได้รับความยินยอมจากเทศบาลเมืองท่าข้าม โดยองค์การบริหารส่วนตำบลมะลวนอ้างว่า ไม่ทราบว่าเป็นพื้นที่ที่ทำการก่อสร้างถนนสายดังกล่าวเป็นที่ดินของเทศบาลเมืองท่าข้าม อีกทั้ง เทศบาลเมืองท่าข้ามก็พร้อมที่จะอนุญาตให้องค์การบริหารส่วนตำบลมะลวนใช้พื้นที่ดังกล่าวได้ ฉะนั้น หากเทศบาลเมืองท่าข้ามพิจารณาแล้วเห็นว่า โครงการก่อสร้างถนนดังกล่าวเป็นการจัดทำโครงการบริการสาธารณะและเข้าหลักเกณฑ์ที่จะอนุญาตได้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๑ ประกอบประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๔๑๐ และมาตรา ๑๔๑๒ ซึ่งการอนุญาตให้ดำเนินการเป็นการย้อนหลังจะไม่ก่อให้เกิดผลเสียหายแก่ทางราชการหรือบุคคลใดแล้ว ย่อมเป็นดุลพินิจของเทศบาลเมืองท่าข้ามที่จะพิจารณาอนุญาตให้องค์การบริหารส่วนตำบลมะลวนใช้พื้นที่ดังกล่าวเพื่อดำเนินการก่อสร้างถนนดังกล่าวเป็นการย้อนหลังได้ ทั้งนี้ การอนุญาตดังกล่าวจะมีผลเป็นการย้อนหลังไปจนถึงวันที่มีการยื่นคำขออนุญาตเท่านั้น ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนและเป็นแนวทางปฏิบัติในเรื่องดังกล่าว จึงขอหารือว่าความเห็นของจังหวัดสุราษฎร์ธานีถูกต้องหรือไม่ นั้น

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีที่องค์การบริหารส่วนตำบลมะลวนได้ก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็กสายคูหาราชในที่ดินที่เทศบาลเมืองท่าข้ามถือกรรมสิทธิ์ โดยองค์การบริหารส่วนตำบลมะลวนมิได้ขออนุญาตใช้ที่ดินก่อนดำเนินการ ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยงานทางปกครองที่มีหน้าที่และอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะและกิจการสาธารณะตามที่กฎหมายกำหนด โดยการก่อสร้างถนนเป็นหน้าที่และอำนาจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ อันเป็นการจัดให้มีและบำรุงทางน้ำและทางบก เพื่อประโยชน์ของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ตาม การจัดทำบริการสาธารณะ

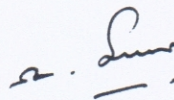
/และกิจการ ...

และกิจกรรมสาธารณะนอกจากจะต้องมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย การดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งบริการสาธารณะ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการให้ถูกต้องตามขั้นตอนของกฎหมาย กล่าวคือ หากการก่อสร้างถนนนั้น
เป็นพื้นที่ที่มีหน่วยงานอื่นรับผิดชอบก็ต้องขออนุญาตจากหน่วยงานนั้นก่อนดำเนินการ อาทิ พื้นที่ป่าไม้
ที่ต้องขออนุญาตกรมป่าไม้ ที่ราชพัสดุต้องขออนุญาตกรมธนารักษ์ หรือที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
ก็ต้องขออนุญาตก่อนดำเนินการ เป็นต้น ที่ดินที่เทศบาลเมืองท่าข้ามเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นถือเป็น
สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่เป็นทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะอันได้มาโดยทางนิติกรรม
ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. ๒๔๖๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประกอบ
มาตรา ๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม หากองค์การบริหารส่วนตำบลมะลวน
ทราบข้อเท็จจริงในภายหลังว่าที่ดินที่ดำเนินการก่อสร้างเป็นของเทศบาลเมืองท่าข้ามก็สามารถดำเนินการ
ขออนุญาตใช้ที่ดินดังกล่าวให้ถูกต้องจากเทศบาลเมืองท่าข้ามย้อนหลัง แม้จะได้ดำเนินโครงการไปเรียบร้อยแล้ว
โดยให้มีผลไปจนถึงวันที่มีการยื่นคำขออนุญาตเท่านั้น ส่วนเทศบาลเมืองท่าข้ามจะพิจารณาอนุญาตให้องค์การ
บริหารส่วนตำบลมะลวนใช้ที่ดินดังกล่าวหรือไม่ ย่อมเป็นดุลพินิจของเทศบาลเมืองท่าข้ามที่จะพิจารณาถึงประโยชน์
ของทางราชการและประชาชน และความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นแก่ทางราชการ เนื่องจากที่ดินดังกล่าว
มีไว้เพื่อประโยชน์ทางราชการของเทศบาลเมืองท่าข้ามที่จะได้จัดทำบริการสาธารณะในอนาคต เทียบเคียง
บันทึกคณะกรรมการวิปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๑๔๓/๒๕๖๑ ประกอบบันทึกคณะกรรมการ
วิปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๕/๒๕๕๓ ทั้งนี้ การอนุญาตให้องค์การบริหารส่วนตำบลมะลวน
ใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาเทศบาลเมืองท่าข้ามด้วย ตามข้อ ๑๕๕ ของระเบียบ
กระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม
อย่างไรก็ดี การจดทะเบียนสิทธิเหนือพื้นดินตามมาตรา ๑๔๑๐ และมาตรา ๑๔๑๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง
และพาณิชย์ พ.ศ. ๒๔๖๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เทศบาลเมืองท่าข้ามก็ย่อมที่จะกระทำได้หากได้มีการอนุญาต
ให้ใช้ที่ดินนั้น โดยทำหนังสือยินยอมให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินจากเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือผู้มีสิทธิครอบครอง
ที่ดินของเทศบาลเมืองท่าข้าม โดยระบุเงื่อนไขอื่นที่สำคัญพร้อมทั้งจดทะเบียนสิทธิเหนือพื้นดินตามประมวลกฎหมาย
แพ่งและพาณิชย์ตามนัยหนังสือกรมส่งเสริมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ที่ มท ๐๘๐๔.๓/๙๐๖๕ ลงวันที่
๑๒ ตุลาคม ๒๕๕๔ และนัยหนังสือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ที่ มท ๐๘๐๔.๓/๘๘๕๕ ลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๔

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจึงขอความร่วมมือจังหวัดสุราษฎร์ธานีแจ้งผลการพิจารณา
ให้เทศบาลเมืองท่าข้าม ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

ขอแสดงความนับถือ



(นายเอกวิทย์ มีเพียร)

รองอธิบดี ปฏิบัติราชการแทน
อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

กองกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น
กลุ่มงานกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น ๒
โทร./โทรสาร ๐-๒๒๔๑-๙๐๓๖
ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ saraban@dla.go.th
ผู้ประสานงาน นางสาวณัฏฐาริณีย์ รุจิณวัฒน์กุล
โทร. ๐๙๕-๙๓๗-๒๐๐๗