

บันทึก

เรื่อง ข้อหารือเกี่ยวกับที่ดินซึ่งพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ

โปรดเกล้าฯ พระราชทานแก่บุคคลบางคน

(๑) กระทรวงการคลัง ขอให้พิจารณาปัญหากฎหมายเกี่ยวกับที่ดินซึ่งพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ โปรดเกล้าฯ พระราชทานแก่บุคคลบางคน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (อนุกรรมการร่างกฎหมายชุดที่ ๑) ได้พิจารณาแล้วมีความเห็นดังต่อไปนี้

(๒) ที่ดินแปลงที่ ๑ อยู่ริมถนนพระอาทิตย์ (โฉนดที่ ๒๓๔) โปรดเกล้าฯ พระราชทานแก่เจ้าพระยาวรวงศาพิพัฒน์

ตามเรื่องปรากฏว่า ที่ดินแปลงนี้เป็นของกระทรวงการคลัง และในโฉนดก็ยังมีชื่อกระทรวงการคลังถือกรรมสิทธิ์อยู่ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ โปรดเกล้าฯ พระราชทานไปเมื่อ พ.ศ. ๒๔๖๓ โดยมีลายพระราชหัตถ์เลขเป็นสำคัญ ผู้รับพระราชทานได้ปกครองที่ดินมา ๑๗ ปีแล้ว ในลายพระราชหัตถ์เลขฉบับนั้นมีข้อสงวนอยู่ว่า ผู้พระราชทานทรงมีอำนาจที่จะเรียกที่ดินคืนหรือแลกเปลี่ยนเอาได้ ที่ดินที่โปรดเกล้าฯ พระราชทานไปนี้ยังหาได้จดทะเบียนในนามของเจ้าพระยาวรวงศาฯ ไม่

(๓) เฉพาะที่ดินแปลงที่ ๑ นี้ กระทรวงการคลังขอทราบว่าการที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ ทรงเรียกที่ดินจากกระทรวงการคลังไปมีผลตามกฎหมายหรือไม่ และการพระราชทานที่ดินนี้มีผลสมบูรณ์ตามกฎหมายเพียงไร

(กรรมการร่างกฎหมาย ขอเสนอให้ระลึกว่า ปัญหาเรื่องที่ดินซึ่งพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ พระราชทานไปนั้นเป็นเรื่องที่ได้กล่าวไว้แล้วโดยละเอียดในบันทึกความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา ๒ ฉบับ ฉบับหนึ่งส่งพร้อมกับหนังสือที่ ๘๙๒/๒๔๗๙ ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๔๗๙ อีกฉบับหนึ่งส่งพร้อมกับหนังสือที่ ๑๕๗๙/๒๔๘๐ ลงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๔๘๐ ซึ่งน่าจะเป็นประโยชน์แก่กรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในอันที่จะอ้างถึงบันทึกนั้นในกรณีคล้ายคลึงกัน)

(๔) การพระราชทานที่ดินนั้น มีลายพระราชหัตถ์เลขของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ เป็นสำคัญ ซึ่งในครั้งนั้นถือเสมือนหนึ่งเป็นกฎหมาย

ในข้อที่ว่า การที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ พระราชทานที่ดินไปมีผลสมบูรณ์หรือไม่นั้น กล่าวตามหลักแล้ว กรรมการร่างกฎหมาย เห็นว่า คำถามของกระทรวงการคลังแสดงให้เห็นปริยายในตัวว่า ที่ดินนั้นไม่ใช่ทรัพย์สินส่วนพระองค์ แต่เป็น

ทรัพย์สิ้นฝ่ายพระมหากษัตริย์ ถ้าที่ดินนั้นเป็นทรัพย์สิ้นส่วนพระองค์ ก็เป็นที่เห็นได้ชัดว่า พระมหากษัตริย์ทรงมีอิสระที่จะจำหน่ายที่ดินนั้นได้อย่างเช่นบุคคลอื่นทั้งหลาย เพราะฉะนั้น คำถามนี้จึงเกี่ยวกับที่ดินอันเป็นทรัพย์สิ้นฝ่ายพระมหากษัตริย์เท่านั้น

เมื่อเป็นเช่นนี้ ปัญหากฎหมายจึงมีว่า

ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชนั้น พระมหากษัตริย์ทรงมีอำนาจที่จะจำหน่ายที่ดินอันเป็นทรัพย์สิ้นฝ่ายพระมหากษัตริย์ได้เพียงไร

ปัญหาข้อนี้เกี่ยวเนื่องอย่างใกล้ชิดกับนโยบายและประเพณีของบ้านเมืองในครั้งโบราณ ซึ่งถ้ากล่าวตามความจริงแล้วย่อมมีอยู่ตลอดเวลาที่การปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชมิได้สูญสิ้นไป และต้องพิจารณาปัญหาข้อนี้ตามนโยบายและประเพณีที่กล่าวนั้น ในข้อนี้ขอเสนอให้ระลึกว่าในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราช หาได้กำหนดข้อแตกต่างระหว่างทรัพย์สิ้นส่วนพระองค์กับทรัพย์สิ้นส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือทรัพย์สิ้นฝ่ายพระมหากษัตริย์ไว้ให้ชัดเจนไม่ โดยเหตุนี้จึงเป็นความจำเป็นในสมัยการปกครองระบบรัฐธรรมนูญที่ต้องตรากฎหมายพิเศษกำหนดข้อแตกต่างในระหว่างทรัพย์สิ้นเหล่านั้นขึ้นไว้

โดยที่ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราช เป็นที่รับกันว่า พระมหากษัตริย์ทรงมีอำนาจที่จะพระราชทานทรัพย์สิ้นฝ่ายพระมหากษัตริย์แก่ผู้ใดได้ และในการนี้ถือกันว่าไม่เป็นข้อที่จะพึงคัดค้านได้ กรรมการร่างกฎหมาย จึงเห็นว่า คำตอบสำหรับคำถามของกระทรวงการคลังก็คือการที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ ทรงจำหน่ายที่ดิน ๒ แปลงไปนั้น เมื่อกล่าวตามหลักแล้ว ก็เป็นอันสมบูรณ์ตามกฎหมาย

(๕) แต่โดยที่การจำหน่ายที่ดินนั้นเป็นไปในทำนองการให้ การให้นั้นจึงจำเป็นต้องสมบูรณ์

(๖) ที่จะทราบว่าการให้สมบูรณ์หรือไม่นั้น จำต้องพิจารณาหาคำข้อความในมาตรา ๕๒๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งมีความว่า “การให้ทรัพย์สิ้นซึ่งถ้าจะซื้อขายกันจะต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่นั้น ท่านว่าย่อมสมบูรณ์ต่อเมื่อได้ทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ในกรณีเช่นว่านี้ การให้ย่อมเป็นอันสมบูรณ์โดยมิพักต้องส่งมอบ”

เฉพาะที่ดินแปลงที่ ๑ นี้ เมื่อปรากฏว่ามีได้จดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ การให้ก็เป็นอันไม่สมบูรณ์ และลายพระราชหัตถ์เลขาก็เป็นแต่เพียงเครื่องแสดงพระราชประสงค์ของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ เท่านั้น ยังหาได้ปฏิบัติให้ลุล่วงไปไม่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เพิ่งจะประกาศใช้เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๖๖ แต่ในข้อนี้กฎหมายเก่าของไทยก็ได้บัญญัติไว้ทำนองเดียวกัน ดังจะเห็นได้ในมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. ๑๒๗ ซึ่งมีความว่า “ผู้ใดได้รับประโยชน์เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ดินซึ่งได้รับโฉนดตามพระราชบัญญัตินี้ คือโดยการซื้อ ขาย ให้ปัน แลกเปลี่ยน รับมรดก เช่าถือ จำนำ หรือไถ่ถอน เป็นต้น ต้องนำโฉนดมาให้เจ้าพนักงานทะเบียนสอบแก้ทะเบียนตามข้อบังคับแล้วจึงเป็นอันได้กระทำการนั้นโดยถูกต้องตามกฎหมาย มิฉะนั้นอย่าให้ถือว่าได้ให้อำนาจอย่างไรแก่กันเป็นอันขาด เว้นไว้แต่ในการเช่าถืออันมีกำหนดไม่เกิน ๓ ปี จึงไม่จำเป็นต้องแก้ทะเบียน”

(๗) กระทรวงการคลังถามอีกข้อหนึ่งว่า ถ้าการพระราชทานไม่มีผลสมบูรณ์ตามกฎหมาย เจ้าพระยาวรรพวงศ์ฯ จะอ้างอำนาจปทักษ์ขึ้นยันกระทรวงการคลังได้หรือไม่ ข้อนี้จำเป็นต้องพิจารณาถึงการได้กรรมสิทธิ์โดยทางอายุความ ๑๐ ปี ตามความในมาตรา ๑๓๘๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

กรรมการร่างกฎหมาย เห็นว่า ผู้รับพระราชทานได้ครอบครองที่ดินมา ๑๗ ปีแล้ว แต่ที่ดินแปลงนี้เป็นทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ จึงมีปัญหายากทราบว่า จะยกเอาการได้กรรมสิทธิ์โดยทางอายุความขึ้นยันรัฐในกรณีเกี่ยวกับทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ได้หรือไม่ ในข้อนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา ได้ให้ความเห็นไว้แล้วว่า “ในเรื่องทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ ผู้ใดจะยกอำนาจปกครองปทักษ์ขึ้นเป็นข้อต่อสู้ไม่ได้เลย” (ดูบันทึกเรื่องสิทธิเรียกร้องของผู้ที่ได้รับพระราชทานที่ดิน (ยังไม่ได้โอน) จากพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ ส่งพร้อมกับหนังสือที่ ๑๕๗๙/๒๔๘๐ ลงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๔๘๐)

(๘) ที่ดินแปลงที่ ๒ อยู่ริมถนนข้าวสาร โปรดเกล้าฯ พระราชทานแก่พระนางเจ้าสุวัทนา พระวรราชเทวี

ตามเรื่องปรากฏว่า พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ โปรดเกล้าฯ พระราชทานไปเมื่อวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๔๖๘ โดยมีลายพระราชหัตถ์เลขเป็นสำคัญพระคลังข้างที่ได้อပ်ที่ดินแปลงนี้ให้ผู้รับพระราชทานปกครองเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๔๗๓ แต่ดูเหมือนจะมีได้จดทะเบียนการโอน

(๙) เฉพาะที่ดินแปลงที่ ๒ นี้ กระทรวงการคลังขอทราบว่าการที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ ทรงเรียกที่ดินไปจากกระทรวงการคลัง มีผลตามกฎหมายหรือไม่ ในเมื่อโฉนดมีชื่อพระคลังข้างที่เป็นเจ้าของ

ในข้อนี้ กรรมการร่างกฎหมาย มีความเห็นอย่างเดียวกับที่ได้กล่าวมาแล้วสำหรับที่ดินแปลงที่ ๑ คือในสมัยสมบูรณ์อาญาสิทธิราชนั้น พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าฯ ทรงมีอำนาจที่จะจำหน่ายที่ดินได้

(๑๐) กระทรวงการคลัง ถามว่า การพระราชทานมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมายเพียงไร

ในข้อนี้ กรรมการร่างกฎหมาย มีความเห็นอย่างเดียวกับที่ได้กล่าวมาแล้วสำหรับที่ดินแปลงที่ ๑ สำหรับที่ดินแปลงที่ ๒ นี้ การให้ได้กระทำเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๖๘ คือ ภายหลังประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. ๒๔๖๖ ฉะนั้นการให้จึงต้องบังคับตามมาตรา ๕๒๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ดังกล่าวแล้วข้างต้น เมื่อปรากฏว่ามีได้จดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ การให้นั้นก็เป็นการอันไม่สมบูรณ์

(๑๑) กระทรวงการคลัง ถามว่า จะอ้างอำนาจปทักษ์ยันกระทรวงการคลังได้หรือไม่

เฉพาะที่ดินแปลงที่ ๒ นี้ ไม่ต้องพิจารณาถึงปัญหาเรื่องการได้กรรมสิทธิ์โดยทางอายุความ เพราะผู้ครอบครองเข้าครอบครองยังไม่ครบกำหนดอันจะทำให้ได้กรรมสิทธิ์โดยทางอายุความ (๑๐ ปี)

(ลงนาม) ดิเรก ชัยนาม

(นายดิเรก ชัยนาม)

ผู้รักษาการแทน

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๕๕๑