

บันทึก

เรื่อง สิทธิในที่ดินบนเขาหินควนท้อ

ด้วยกรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหารได้มีหนังสือที่ ๓๕๓๕ กม.๔/๒๕๐๑ ลงวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๐๑ ความว่า กระทรวงมหาดไทยได้ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินบนเขาหินควนท้อ จังหวัดสงขลา ซึ่งกรมที่ดินและกรมอัยการมีความเห็นขัดแย้งกัน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๒) ได้พิจารณาเรื่องนี้แล้วปรากฏตามข้อเท็จจริงในหนังสือของกระทรวงมหาดไทยถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร และคำชี้แจงของเจ้าหน้าที่ว่า ปัญหาเรื่องนี้เกี่ยวกับที่ดินของรัฐแปลงหนึ่งซึ่งเป็นเขาหินเรียกว่า ควนท้อ อยู่ในท้องที่หมู่ที่ ๑๐ ตำบลพรุเตาะ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา มีเนื้อที่ ๑๑๕ ไร่ ๒ งาน ๔๐ วา ที่ดินแปลงนี้บริษัทหินไทย จำกัด ประสงค์จะซื้อจากนางแดง สุวรรณสิงห์ เพื่อใช้ตั้งโรงงานย่อยหินและตั้งสำนักงานของบริษัท และนายวิชาญ สุวรรณสิงห์ สามีนางแดง สุวรรณสิงห์ ได้ยื่นคำร้องขอทำการระเบิดและย่อยหินตามประมวลกฎหมายที่ดินในพื้นที่นี้ด้วย ปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยเป็นปัญหาเดียวกัน คือ นางแดง สุวรรณสิงห์ มีสิทธิในที่ดินแปลงนี้หรือไม่ และควรจะให้พนักงานเจ้าหน้าที่จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมให้หรือไม่ และถ้านางแดงมีสิทธิก็ไม่ต้องขออนุญาตทำการระเบิดหินหรือขอสัมปทานตามประมวลกฎหมายที่ดิน เพียงแต่ขออนุญาตมีและใช้วัตถุระเบิดเท่านั้น

ในปัญหาที่ว่า นางแดง สุวรรณสิงห์ จะมีสิทธิในที่ดินนี้หรือไม่นั้น ตามข้อเท็จจริงที่จังหวัดสงขลาสอบสวนมาได้ว่า ที่ดินแปลงนี้เป็นที่ดินมือเปล่า ไม่มีหนังสือสำคัญอย่างใดได้ตกอยู่ในความครอบครองของเอกชนมาก่อน พ.ศ. ๒๔๖๒ ต่อมาได้มีการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมต่อพนักงานเจ้าหน้าที่อำเภอหาดใหญ่ตามลำดับมาหลายทอด นายเคิร์ต สุวรรณสิงห์ บิดาของนายวิชาญ สุวรรณสิงห์ ได้ซื้อจากนายชวนเซ่ง พัฒนวิ และครอบครองมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๖๒ ต่อมาได้จดทะเบียนโอนขายให้แก่ นายเต็กอ้วน อู่ศิริโชติ ผู้ขายต่อมาให้แก่ นางแดง สุวรรณสิงห์ เจ้าของในปัจจุบัน เมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๖ บริเวณที่นี้ใช้ทำเหมืองแร่และระเบิดหิน ส่วนที่เป็นดินได้ปลูกมะพร้าว ส่วนที่จะซื้อขายกันนี้เพื่อจะใช้ระเบิดหินมีเนื้อที่ ๒๒ ไร่เศษ

กรมที่ดินกับจังหวัดสงขลามีความเห็นพ้องต้องกันว่า โดยเหตุที่ดินรายนี้เป็นที่ซึ่งทางราชการทุกสมัยได้มีนโยบายสงวนไว้สำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน เพื่อรักษาดินน้ำ ลำธาร ฯลฯ เช่นเดียวกับชายทะเล ที่ดินแปลงนี้จึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา ๑๓๐๔) ซึ่งตามนโยบายและกฎหมายทั้งระเบียบ

ปฏิบัติไม่เคยอนุญาตให้จับจอง การที่เจ้าหน้าที่ได้เคยจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมให้ตลอดมาหลายครั้งหลายครานั้น ย่อมจะใช้นิติกรรมไม่ได้ เจ้าหน้าที่น่าจะได้ทำให้โดยสำคัญผิด และเห็นว่านางแดง สุวรรณสิงห์ ไม่มีสิทธิในที่ดินแปลงนี้ที่จะขอจดทะเบียนซื้อขายต่อไปได้

ความเห็นนี้ กรมอัยการไม่เห็นด้วย และเห็นว่า ที่เขาไม่ใช่เป็นที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดินโดยสภาพ แต่อยู่ในประเภทเป็นที่รกร้างว่างเปล่า ซึ่งบุคคลอาจจับจองมีสิทธิได้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๓๔ ฉะนั้น เห็นว่านางแดง สุวรรณสิงห์ มีสิทธิในที่ดินตามกฎหมาย

คณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาแล้วเห็นพ้องกับความเห็นของกรมอัยการว่าที่เขาหรือภูเขานั้นโดยสภาพหาใช่เป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่ ตามความเป็นจริงเขาและภูเขาอาจมีลักษณะเป็นเขาหินก็ได้ เป็นที่ดินสำหรับเพาะปลูกก็ได้ และที่เป็นป่าไม้ก็มี และก็ไม่จำเป็นจะเป็นต้นน้ำลำธารเสมอไป ต้องพิจารณาตามข้อเท็จจริงเป็นแห่งๆ ไป ฉะนั้น จึงเป็นที่ที่อยู่ในประเภทที่รกร้างว่างเปล่าซึ่งบุคคลอาจได้สิทธิตามกฎหมายที่ดินและประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๓๔ หากแห่งใดรัฐได้จัดการสงวนไว้หรือเข้าดำเนินการจัดทำขึ้นโดยเฉพาะสำหรับประชาชนใช้ร่วมกันเพื่อประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่ง จึงจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินขึ้นตามมาตรา ๑๓๐๔ ที่ดินแปลงนี้ตามข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ทางราชการไม่ได้เคยสงวนไว้เพื่อประชาชนใช้ร่วมกันสำหรับประโยชน์อย่างใดเลย กลับปรากฏว่าเอกชนได้เข้าครอบครองทำประโยชน์ คือปลูกมะพร้าว ทำเหมืองแร่ และระเบิดหินติดต่อกันมาหลายสิบปี ทั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ก็ได้เคยจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมให้โดยมิได้โต้แย้ง ในขณะนี้ก็ตกอยู่ในความครอบครองของนางแดง สุวรรณสิงห์ ตลอดมา นางแดง สุวรรณสิงห์ จึงมีสิทธิในที่ดินแปลงนี้ แต่เมื่อปรากฏว่าที่ดินรายนี้ไม่มีหนังสือสำคัญ สิทธิของนางแดง สุวรรณสิงห์ จึงเป็นแต่เพียงสิทธิครอบครอง ดังความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ได้เคยให้ไว้ในเรื่องที่ดินของนายเปงเสียม อัญสกุล ตามบันทึกส่งพร้อมกับหนังสือของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๐๐ และสิทธิครอบครองนี้ นางแดง สุวรรณสิงห์ จะโอนให้แก่ผู้อื่นต่อไปได้ ฉะนั้นจึงย่อมจะขอให้เจ้าพนักงานจดทะเบียนนิติกรรมได้โดยชอบ และตามหลักกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่ทำหรือปัญหานี้มานั้น หากรัฐบาลประสงค์ที่ดินแปลงนี้ ก็จะต้องดำเนินการเวนคืน โดยชดเชยค่าทำขวัญให้โดยชอบธรรม ส่วนระเบียบและคำสั่งที่เคยมีอยู่เดิมในเรื่องเช่นนี้ เช่น หนังสือกระทรวงเกษตรราธิการ ที่ ๒๐๗๔/๒๔๘๔ ลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๔๘๔ หรือสารตราเสนาบดีกระทรวงเกษตรประกอบกับข้อบังคับสำหรับจับจองที่ดินเพาะปลูกส่วนใหญ่ ฯลฯ ร.ศ. ๑๒๙ ก็ดี ไม่ได้ห้ามจับจองที่ดินเขาแต่อย่างใด เป็นแต่วางหลักปฏิบัติให้พิจารณาว่าที่อย่างใดควรดำเนินการสงวนไว้ อย่างใดควรอนุญาตหรือไม่ควรอนุญาตเท่านั้น หาได้ถือว่าที่เขาเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินโดยสภาพไม่ การที่เจ้าพนักงานจะจดทะเบียนสิทธิหรือนิติกรรมให้ตามคำขอของนางแดง สุวรรณสิงห์ นั้น จึงไม่ขัดต่อระเบียบหรือกฎหมายแต่ประการใด

(ลงชื่อ) หยุต แสงอุทัย

(นายหยุด แสงอุทัย)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มกราคม ๒๕๖๒