

บันทึก

เรื่อง บริษัทบางเตยโปรสเปกติง จำกัด ขอเช่าที่ดินรกร้างว่างเปล่า

อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ในท้องที่อำเภอเมืองพังงา จังหวัดพังงา

หนังสือของกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ ๒๑๙๐/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๓ แจ้งว่ากระทรวงมหาดไทยได้รายงานมาว่าบริษัทบางเตยโปรสเปกติง จำกัด ขอเช่าที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ในท้องที่อำเภอเมืองพังงา จังหวัดพังงา เพื่อใช้ปลูกสร้างโรงงานอุตสาหกรรมซ่อมแซมเครื่องจักรใช้ในการเหมืองแร่ของบริษัทโดยบริษัทรับจะจัดสร้างทางรถยนต์จากทางหลวงแผ่นดินสายโคกลอย - พังงา ตรงหลักกิโลเมตร ๓๔ แยกเข้าไปยังที่ทำการด่านศุลกากรจังหวัดพังงาให้ ๑ สาย กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาแล้วเห็นว่า การให้เช่าที่ดินรกร้างว่างเปล่าไม่ขัดกับประโยชน์ของสาธารณชนอย่างใด และคำว่าให้เช่าไม่ใช่เป็นการโอน น่าจะไม่ขัดกับความในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๓๐๕ "จึงเห็นว่าทางอำเภอและจังหวัดอาจดำเนินการให้เช่าที่ดินรกร้างว่างเปล่าได้ แต่เนื่องจากการให้เช่าที่ดินดังกล่าวยังไม่เคยกระทำมาก่อนเลยและยังเป็นปัญหาในทางกฎหมายอยู่ กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงได้ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีต่อไปว่า จะควรให้เช่าที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้หรือไม่ และเมื่อให้เช่าได้แล้วใครจะเป็นผู้มีอำนาจลงนามเป็นคู่สัญญา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (อนุกรรมการร่างกฎหมายชุดพิเศษ) ได้พิจารณาแล้วขอเสนอความเห็น ดังต่อไปนี้

๑. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๓๐๕^๑ ได้กล่าวถึงที่ดินรกร้างว่างเปล่าไว้ว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทหนึ่ง การที่กฎหมายบัญญัติสาธารณสมบัติของแผ่นดินไว้ ก็เพื่อประโยชน์ของปวงชน ทั้งนี้โดยจะได้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน แต่ไม่ได้หมายความว่าเมื่อเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอย่างไรแล้ว จะต้องคง

ส่งพร้อมกับหนังสือที่ น.๑๒๖๒/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๓

^๑ มาตรา ๑๓๐๕ ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นจะโอนแก่กันมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา

^๒ มาตรา ๑๓๐๕ สาธารณสมบัติของแผ่นดิน รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดิน โดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ฯลฯ ฯลฯ

(๓) ฯลฯ ฯลฯ

เป็นอยู่อย่างนั้นเสมอไป จะมีการเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขไม่ได้ เพราะถ้าเป็นเช่นนั้นแล้วก็จะเป็นการผูกมัดให้ทรัพย์สินเหล่านั้นกลายเป็นทรัพย์สินที่ไม่มีประโยชน์ตามควร ฉะนั้นการที่กฎหมายบัญญัติให้ที่ดินรกร้างว่างเปล่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน จึงเป็นแต่เพียงแสดงถึงลักษณะของสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทนั้น ส่วนการได้มาหรือการจัดการที่ดินรกร้างว่างเปล่าย่อมเป็นไปตามบทกฎหมายในเรื่องนั้นๆ

๒. สิทธิและหน้าที่ของรัฐบาลในอันที่จะใช้หรือจัดการเกี่ยวกับที่ดินรกร้างว่างเปล่านี้มีกล่าวไว้ในมาตรา ๑๒๒^๓ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ และมาตรา ๑๕^๔ แห่งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๔๗๙ ซึ่งบัญญัติให้ฝ่ายปกครองมีหน้าที่แต่เพียงคอยตรวจตรารักษาที่สาธารณประโยชน์ และให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้เข้าครอบครองที่ดินโดยมิได้รับอนุญาตออกไปเสียจากที่ดินนั้นได้เท่านั้น การมีกฎหมายระบุอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลไว้ดังนี้แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลย่อมจะใช้สิทธิอื่นใดนอกไปจากที่กล่าวไว้ไม่ได้ เช่นการให้เช่าที่ดินไม่ได้เป็นต้น ถ้ารัฐบาลประสงค์จะให้เช่าที่ดินรกร้างว่างเปล่าแล้วรัฐบาลก็ต้องก่อให้เกิดสิทธิในตัวทรัพย์สินนั้นเสียก่อน ซึ่งอาจเป็นสิทธิให้เช่าโดยตรงหรืออาจเป็นสิทธิอื่นในทรัพย์สินนั้นซึ่งจะก่อให้เกิดสิทธิให้เช่าได้ไปในตัว

๓. ถึงแม้ว่ากฎหมายจะได้บัญญัติให้ที่ดินรกร้างว่างเปล่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินก็ตาม แต่โดยสภาพของทรัพย์สินนั้นเองพึงเห็นได้ว่ากฎหมายมิได้ประสงค์ที่จะสงวนทรัพย์สินนั้นไว้ตลอดไป ประชาชนก็ดี ทางราชการก็ดี อาจจะกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดแก่ทรัพย์สินนั้นได้โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กล่าวคือถ้าประชาชนประสงค์จะได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินรกร้างว่างเปล่าก็อาจจะกระทำได้ โดยวิธีการจับจองที่ดินนั้นตามกฎหมายที่ดิน สำหรับรัฐบาลเมื่อประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดินรกร้างว่างเปล่า นั้น ก็อาจจะดำเนินการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่านั้นได้ตามบทบัญญัติของมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๘ ซึ่งมีใจความว่า “ถ้ารัฐบาลต้องการจะหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเพื่อประโยชน์ใด ๆ ก็ให้ดำเนินการหวงห้ามตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้” ถ้าการหวงห้ามเป็นไปเพื่อประโยชน์ที่ถูกต้องตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้าม ฯลฯ พ.ศ. ๒๔๗๘ และประโยชน์นั้นรวมไปถึงสิทธิแห่งการให้เช่าได้แล้ว รัฐบาลก็ย่อมให้เช่าได้ ส่วนการที่จะพิจารณาสำหรับกรณีการร้องขอเช่าที่ดินรกร้างว่างเปล่าเพื่อปลูกสร้างโรงงานของบริษัทบางเตยโปรสเปกติง จำกัด ว่าจะเป็นไปตามความประสงค์ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้าม ฯลฯ พ.ศ. ๒๔๗๘ หรือไม่นั้น น่าจะอยู่ในดุลพินิจของรัฐบาลเพราะข้อความที่ว่า “เพื่อประโยชน์ใด ๆ” ในมาตรา ๔ ของพระราชบัญญัติหวง

^๓ มาตรา ๑๒๒ ที่อันเป็นสาธารณประโยชน์ คือ ที่เลี้ยงปศุสัตว์ที่จัดไว้สำหรับราษฎรไปรวมเลี้ยงด้วยกัน เป็นต้น ตลอดจนถนนหนทาง และที่อย่างอื่นซึ่งเป็นของกลางให้ราษฎรใช้ได้ด้วยกัน เป็นหน้าที่ของกรรมการอำเภอจะต้องคอยตรวจตรารักษาอย่าให้ผู้ใดเบียดกันเอาไปเป็นอาณาประโยชน์แต่เฉพาะตัว

^๔ มาตรา ๑๕ ภายหลังที่ได้ใช้พระราชบัญญัตินี้แล้ว ผู้ใดเข้าครอบครองที่ดินโดยมิได้รับอนุญาต พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้นั้นออกไปเสียจากที่ดินนั้นได้ ถ้าผู้นั้นยังขัดคำสั่งของเจ้าพนักงาน มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาท หรือจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือทั้งปรับทั้งจำ

ห้าม ฯลฯ ย่อมต้องหมายความว่า เพื่อประโยชน์ของประเทศ กรณีเรื่องนี้จะเข้าไปเพื่อประโยชน์
แก่การคมนาคม การโลหกิจ การเศรษฐกิจ หรือการอื่นใดของประเทศหรือไม่นั้น ย่อมแล้วแต่
รัฐบาลจะได้วินิจฉัย

๔. สำหรับปัญหาที่ว่าเมื่อให้เข้าได้แล้ว ใครจะเป็นผู้มีอำนาจลงนามเป็นคู่สัญญา
เช่นนั้น ก็ต้องแล้วแต่ว่าพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า ฯลฯ ซึ่งจะได้
ออกมาเพื่อการนี้จะได้ออบที่ดินที่หวงห้ามไว้นั้นให้อยู่ในอำนาจของผู้ใด

(ลงชื่อ) ส. วินิจฉัยกุล

(นายเสริม วินิจฉัยกุล)

เลขาธิการ

คณะกรรมการกฤษฎีกา

กรกฎาคม ๒๔๙๓

ข้อสังเกต ของที่ปรึกษาในการร่างกฎหมาย

ความเห็นทางอนุกรรมการร่างกฎหมายชุดพิเศษนั้น เมื่อพิจารณาตามกฎหมายปกครองของไทยที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้แล้ว ก็เป็นความเห็นที่ฟังได้ทีเดียว แต่ย่อมจะต้องเป็นที่เข้าใจตามข้อสังเกตต่อไปนี้ด้วย

อันกฎหมายปกครองนั้นยังหาได้รวบรวมขึ้นไว้เป็นประมวลกฎหมาย ดังเช่นประมวลกฎหมายแพ่ง ประมวลกฎหมายอาญา ฯลฯ ไม่ ในประเทศอื่น ๆ ทั่วไปเข้าได้รวบรวมกฎหมายปกครองขึ้นไว้เป็นกฎหมายต่างหากด้วยลักษณะต่างๆ อันเกี่ยวกับคำวินิจฉัยของศาลในคดีปกครอง ฯลฯ เช่น ในประเทศฝรั่งเศส การจัดทำกฎหมายปกครองในตอนที่ยุ่งยากที่สุดนั้นเป็นงานยึดถือของคณะกรรมการกฤษฎีกาฝรั่งเศส (Conseil d'état) ในประเทศเบลเยียม เยอรมันนี ฯลฯ การก็เป็นเช่นเดียวกัน สำหรับประเทศไทย เราก็จะต้องปฏิบัติอย่างเดียวกันและในลักษณะการดังกล่าวมาแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกาย่อมมีอำนาจและหน้าที่ไม่ผิดไม่จากอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการกฤษฎีกาของฝรั่งเศส ทั้งนี้ เป็นความรับผิดชอบใหญ่หลวง

ในส่วนที่เกี่ยวกับปัญหาที่เสนอมานี้ ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาย่อมมีความสำคัญ เพราะ ก) เรามีหลักเกณฑ์ว่าด้วยการโอนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๕) ข) เราไม่มีหลักเกณฑ์ว่าด้วยการจำหน่ายสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยการให้เช่าที่ดินหรือโดยประการอื่น

สำหรับกรณีหลังตามข้อ ค) นั้น ในประเทศอื่นเป็นล้นมากเขาให้แก้ปัญหาดกโดยกำหนดข้อแตกต่างระหว่างสมบัติของแผ่นดินหรือเทศบาล ฯลฯ นับเป็นสาธารณะกับสมบัติของแผ่นดินหรือของเทศบาล ฯลฯ อันมิใช่สาธารณะขึ้นไว้ สมบัติแผ่นดินอันมิใช่สาธารณะนั้นเฉพาะอย่างยิ่งได้แก่บรรดาทรัพย์สินทั้งปวงซึ่งมิได้ใช้จริงจัง เพื่อประโยชน์ของปวงชน สมบัติของแผ่นดินอันมิใช่สาธารณะนั้น (แผ่นดิน) หรือเทศบาล ฯลฯ ย่อมขายได้โดยไม่ต้องคำนึงถึงเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓๐๕ และจะให้เช่าเพื่อได้ค่าเช่ามาเพิ่มพูนงบประมาณของแผ่นดินหรือของเทศบาล ฯลฯ ก็ย่อมทำได้เหมือนกัน อันที่จริงในต่างประเทศสมบัติของแผ่นดินอันมิใช่สาธารณะได้แก่ที่ดินทุกชนิดที่ระบุไว้ในมาตรา ๑๓๐๔ (๑) คือ ที่ดินร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ที่ดินรกร้างว่างเปล่า นั้น สำหรับในประเทศที่มีพลเมืองหนาแน่น (ในประเทศฝรั่งเศส เบลเยียม เนเธอร์แลนด์) มีอยู่เพียงเล็กน้อย แต่มีมากในประเทศรัสเซีย ออสเตรีย เยอรมนี และในศตวรรษที่แล้วมารัฐบาลของประเทศเหล่านี้ได้มีนโยบายที่จะหาประโยชน์จากที่ดินรกร้างว่างเปล่า โดยให้ชาวนาที่ได้เลือกสรรด้วย วิธีประมูลเข้าไป

ถ้าหากเราได้กำหนดให้มีสมบัติของแผ่นดินอันมิใช่สาธารณะขึ้นแล้ว ปัญหาในเรื่องบริษัทบางเตยปรัสเซีย จำกัด ก็ย่อมจะวินิจฉัยให้เสร็จสิ้นไปได้โดยไม่ลำบากเลย การที่

จะกำหนดข้อแตกต่างดังกล่าวมาแล้วไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น ข้าพเจ้าเองได้เคยเสนอขึ้นเมื่อครั้งจัดทำร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๔ แต่ก็ตกไปเนื่องด้วยในประเทศไทยครั้งนั้นไม่มีการสนใจต่อปัญหาในทางปฏิบัติ

ในพฤติการณ์ที่เป็นอยู่เวลานี้ อนุกรรมการร่างกฎหมายชุดพิเศษได้ให้ความเห็นอันเป็นทางแก้ซึ่งอาจฟังได้ แต่จะเป็นที่พอใจทั้งหมดนั้นหามิได้ เพราะกฎหมายอื่นๆ ตามที่อ้างหาได้บัญญัติขึ้นไว้เพื่อการนั้นไม่ คือ พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๔๗๙ ตามที่กรมที่ดินได้กล่าวถึงอนุญาตให้เอกชนผู้ประสงค์จะได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ที่ดินเข้าจับจองทำประโยชน์ได้ และไม่ว่าในกรณีใด ๆ รัฐหรือทบวงการเมืองอื่น ๆ จะเข้าจับจองหาได้หรือไม่ และพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๔ ก็ได้บัญญัติขึ้นเพื่อที่จะป้องกันผู้ถือที่ดินมือเปล่า ฯลฯ มิให้รุกที่ดินอันเป็นสมบัติของแผ่นดิน และห้ามการปลูกสร้างโรงเรือน และการเพาะปลูก ฯลฯ ในที่หวงห้ามนั้น แต่มิได้มุ่งหมายที่จะให้รัฐอาศัยพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินฯ นั้นกระทำการอันเป็นการผูกมัดรัฐเอง

อย่างไรก็ตามดังที่ข้าพเจ้าได้กล่าวแล้วข้างต้น วิธีการที่เสนอไว้นั้นอาจจะปฏิบัติไปได้ในเมื่อยังไม่มีหลักเกณฑ์อันเป็นตัวบทกฎหมาย แต่ก็จะต้องถือว่าเป็นกรณีที่เหมาะสมเท่านั้น

กรกฎาคม ๒๔๙๓