

เรื่องเสร็จที่ ๑๗๗/๒๕๕๕

ที่ ๓๕๔๓/๒๕๕๕

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ทำข้างวังหน้า

๕ ตุลาคม ๒๕๕๕

เรื่อง การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินและประมวลกฎหมาย
ที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๗

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร

อ้างถึง หนังสือกรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร ที่ ๖๒๔๔/๒๕๕๕
ลงวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๕๕ ฉบับหนึ่ง กับที่ ๖๖๕๘/๒๕๕๕
ลงวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๕๕ อีกฉบับหนึ่ง

สิ่งที่ส่งมาด้วย (๑) บันทึกเรื่องการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน
พ.ศ. ๒๕๕๗

(๒) สำเนابันทึก เรื่องอำนาจการจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐ

(๓) สำเนาหนังสือกรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร ที่ น.ว. ๒๒๗/๒๕๕๗
ลงวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๕๗

หนังสือกรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหารอ้างถึงฉบับแรก ความว่า กระทรวงคมนาคมเสนอขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินและประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๗ ฉบับหนึ่ง และอ้างถึงอีกฉบับหนึ่ง ความว่า กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายเรื่องการแจ้งการครอบครองที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ข้อความพิสดารทราบอยู่แล้ว นั้น

ปัญหาข้อกฎหมาย ๒ เรื่องนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายชุดพิเศษ) ได้พิจารณาขั้นหนึ่งแล้ว มีความเห็นว่าควรเสนอให้ที่ประชุมกรรมการร่างกฎหมายครบคณะเป็นผู้พิจารณา ด้วยเหตุนี้ จึงจะได้ถอนเรื่องจากที่ประชุมกรรมการร่างกฎหมายชุดพิเศษและนำเสนอให้ที่ประชุมกรรมการร่างกฎหมายครบคณะดำเนินการตรวจพิจารณาวินิจฉัยต่อไป

บัดนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายครบคณะ) ได้พิจารณาวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายทั้ง ๒ เรื่องดังกล่าวข้างบนโดยได้เชิญผู้แทนกระทรวงเกษตร (นายเขียน สุธยานนท์) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (นายศักดิ์ ไทยวัฒน์) และผู้แทนกระทรวงคมนาคม

(นายประมาณ สุตะบุตร) ไปร่วมปรึกษาด้วยเสร็จแล้ว มีความเห็นดังปรากฏในบันทึกที่ได้จัดทำขึ้นและเสนอมาพร้อมกับหนังสือนี้

ขอแสดงความนับถืออย่างสูง

(ลงชื่อ) หยุต แสงอุทัย

(นายหยุต แสงอุทัย)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

บันทึก

เรื่อง การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๕๔๗
และประมวลกฎหมายที่ดิน

กรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหารได้แจ้งมาโดยหนังสือที่ ๖๒๔๔/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๔๘ และที่ ๖๖๔๘/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๔๘ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาที่กระทรวงคมนาคมและกระทรวงเกษตรได้หารือเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๕๔๗และประมวลกฎหมายที่ดิน

ข้อเท็จจริงมีดังต่อไปนี้

(ก) ในส่วนที่เกี่ยวกับกระทรวงคมนาคม ปรากฏว่ากระทรวงคมนาคมได้รับรายงานจากการรถไฟแห่งประเทศไทยและกรมทางหลวงแผ่นดิน มีข้อความทำนองเดียวกันว่าตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินและประมวลกฎหมายที่ดินกำหนดให้ผู้ที่ได้ครอบครองที่ดินและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินแจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ตามแบบ ส.ค. ๑ ภายในวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๔๘ และแจ้งการมีสิทธิในที่ดินเกินข้อกำหนดตามแบบ จ.ส.๑ ภายในวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๔๘ แต่การรถไฟฯ และกรมทางหลวงแผ่นดินเห็นว่า ที่ดินของการรถไฟฯ มีอยู่ตลอดทั้งสองข้างทางที่มีรางรถไฟ และที่ดินของกรมทางหลวงแผ่นดินก็มีอยู่ตลอดตามแนวทางหลวงแผ่นดินทั่วราชอาณาจักร ถ้าจะต้องแจ้งการครอบครองที่ดินและแจ้งการมีที่ดินเกินกว่าสิทธิตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก็เป็นการยุ่งยากที่จะปฏิบัติให้ถูกต้องตามแบบและครบถ้วนตามกฎหมายได้ จึงขอให้กระทรวงคมนาคมเสนอข้อขัดข้องต่อรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาผ่อนผันยกเว้นที่ดินของการรถไฟฯ และที่ดินของกรมทางหลวงแผ่นดินไม่ต้องแจ้งการครอบครองที่ดินและการมีสิทธิในที่ดินเกินกว่าข้อกำหนดตามกฎหมาย กระทรวงคมนาคมพิจารณาแล้วเห็นว่าที่ดินของกรมทางหลวงแผ่นดินซึ่งเป็นทบวงการเมือง และที่ดินของการรถไฟฯ ซึ่งเป็นองค์การของรัฐไม่อยู่ในข่ายบังคับที่จะต้องแจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๕๔๗ และแจ้งการมีที่ดินเกินกว่าสิทธิตามมาตรา ๓๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

(ข) ในส่วนที่เกี่ยวกับกระทรวงเกษตร ปรากฏว่ากรมชลประทานมีที่ดินที่ไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์เป็นจำนวนมากอยู่ในท้องที่อำเภอและจังหวัดต่างๆ กัน ถ้าจะต้องแจ้งการครอบครองต่ออำเภอท้องที่เป็นรายแปลง ย่อมเป็นการยุ่งยาก ทั้งต้องเสียเวลานาน เพราะที่ดินเหล่านี้เป็นที่ดินติดต่อกันเป็นแนวคลองและคันกันน้ำ ซึ่งแต่ละแห่งมีความยาวตลอดแนวเป็นระยะหลายสิบกิโลเมตร หากจะผ่อนผันให้กรมชลประทานส่งแผนที่แสดงเขตที่ดินดังกล่าวส่งแจ้งต่ออำเภอท้องที่ๆ ที่ดินตั้งอยู่ ก็จะเป็นการสะดวกและรวดเร็วขึ้น อย่างไรก็ดี กรมชลประทาน

เห็นว่าที่ดินเหล่านี้กรมชลประทานได้ซื้อมาในนามของกระทรวงการคลังทั้งสิ้น และเมื่อได้เอกสารต่าง ๆ มาครบถ้วนแล้วก็ได้ส่งให้กองรักษาที่หลวง กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลังขึ้นทะเบียนราชพัสดุตามระเบียบทุกอย่าง และที่ดินเหล่านี้ก็ได้ใช้ไปเพื่อประโยชน์สาธารณะและประเทศชาติทั้งหมด เช่น ขุดคลองทำคันกั้นน้ำ และสร้างบ้านพักของทางราชการ เมื่อพิจารณาตามประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว ไม่น่าจะนำมาใช้บังคับแก่ที่ดินในลักษณะดังกล่าวนี้ และถ้าหากจะนำมาใช้บังคับก็ควรจะให้กระทรวงการคลัง (กองรักษาที่หลวง กรมธนารักษ์) เป็นผู้แจ้ง

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย ครบคณะ) ได้พิจารณาแล้วขอเสนอความเห็นฝ่ายข้างมากดังต่อไปนี้

ปัญหาเรื่องการแจ้งเกี่ยวกับที่ดินในกรณีที่หาหรือมา มี ๒ ข้อ คือ

(๑) จะต้องแจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ หรือไม่

(๒) จะต้องแจ้งการมีที่ดินเกินกว่าสิทธิตามมาตรา ๓๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินหรือไม่

ปัญหาข้อแรก

พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗ มาตรา ๕ วรรคแรกบัญญัติว่า “ให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา” ตามมาตรานี้จะเห็นได้ว่า การแจ้งการครอบครองนั้น จะต้องแจ้งเฉพาะในกรณีที่ที่ดินที่ไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์เท่านั้น ถ้าเป็นกรณีที่ที่ดินที่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์แล้ว หากจำต้องแจ้งไม่ ดังนั้น ปัญหาเรื่องการแจ้งการครอบครองที่ดินในกรณีที่หาหรือมาจึงเป็นปัญหาเฉพาะที่เกี่ยวกับที่ดินที่ไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์เท่านั้น

เรื่องการแจ้งการครอบครองนี้ มาตรา ๕ วรรค ๒ ได้บัญญัติไว้อีกว่า “ถ้าผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งมีหน้าที่แจ้งการครอบครองไม่แจ้งภายในระยะเวลาตามที่ระบุไว้ในวรรคแรก ให้ถือว่าบุคคลนั้นเจตนาละเมิดสิทธิครอบครองที่ดิน รัฐมีอำนาจจัดที่ดินดังกล่าวตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดินฯลฯ” ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า อำนาจจัดที่ดินดังกล่าวจะมีได้เฉพาะเมื่อที่ดินนั้นอยู่ในข่ายที่จะต้องแจ้งการครอบครองเท่านั้น โดยนัยกลับกัน ถ้าอำนาจจัดที่ดินดังกล่าวหาไม่แล้ว ที่ดินนั้นก็ไม่อยู่ในข่ายที่จะต้องแจ้งการครอบครอง เมื่อเช่นนี้ประเด็นที่จะต้องพิจารณาสำหรับที่ดินในกรณีที่หาหรือมาจึงอยู่ที่ว่าอำนาจจัดที่ดินเหล่านั้นตามประมวลกฎหมายที่ดินมีอยู่หรือไม่

เมื่อพิเคราะห์ดูบทบัญญัติในประมวลกฎหมายที่ดินเกี่ยวกับอำนาจจัดที่ดินเฉพาะอย่างยิ่งมาตรา ๘ ซึ่งบัญญัติว่า “บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่

ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามควรแก่กรณีฯลฯ” และมาตรา ๑๐ ซึ่งบัญญัติว่า “ที่ดินของรัฐมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองและมีใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินอันราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันนั้น ให้อธิบดีมีอำนาจจัดหาผลประโยชน์ฯลฯ” ก็จะเห็นได้ชัดว่า ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้ามีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น อธิบดี (กรมที่ดิน) ก็ไม่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกัน (มาตรา ๘) และที่ดินของรัฐอันมิใช่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ถ้ามีบุคคลอื่นมีสิทธิครอบครองอยู่แล้วอธิบดี (กรมที่ดิน) ก็ไม่มีอำนาจจัดหาผลประโยชน์เช่นเดียวกัน (มาตรา ๑๐) ในส่วนที่เกี่ยวกับความหมายของสองมาตราที่กล่าวนี้ ก็ได้เคยมีปัญหาส่งมาให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาว่า อำนาจจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐซึ่งก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ กระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) เป็นผู้ดำเนินการอยู่นั้น เมื่อประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแล้ว จะเปลี่ยนแปลงไปประการใดหรือไม่ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๓) ได้พิจารณาให้ความเห็นว่า เมื่อประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแล้ว อำนาจในการจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐตามที่กระทรวงการคลังมีอยู่หาได้เปลี่ยนแปลงไปแต่ประการใดไม่ โดยอาศัยหลักเกณฑ์ที่กล่าวมาแล้วข้างบน (ดูสำเนาแนบท้ายบันทึกนี้) ผลจึงเป็นว่า ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือที่ดินของรัฐในลักษณะเช่นว่านี้ไม่อยู่ภายใต้บังคับการดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกัน หรือการจัดหาผลประโยชน์ ซึ่งก็เท่ากับว่า อำนาจจัดที่ดินดังกล่าวตามประมวลกฎหมายที่ดินหาไม่มี

สำหรับที่ดินในกรณีที่ทำหรือมา กล่าวคือที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทยที่ดินของกรมทางหลวงแผ่นดิน และที่ดินของกรมชลประทาน ก็ต้องพิจารณาว่าที่ดินเหล่านี้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือเป็นที่ดินของรัฐอันอยู่ในลักษณะดังกล่าวมาแล้วข้างต้นหรือไม่

ในส่วนที่เกี่ยวกับสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ บัญญัติว่า “สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นรวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น (๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่าฯลฯ (๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่าที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวงฯลฯ” ดังนี้ จะเห็นได้ชัดว่าที่ดินในกรณีที่ทำหรือมามีลักษณะเป็นทางน้ำ ทางหลวง อยู่แล้ว หรือเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าซึ่งมีกฎหมาย (พระราชกฤษฎีกา) หวงห้ามไว้เพื่อสาธารณประโยชน์ต่าง ๆ คือเพื่อประโยชน์ในการรถไฟบ้าง เพื่อประโยชน์ในการสร้างทางหลวงบ้าง และเพื่อประโยชน์ในการชลประทานบ้าง เพราะฉะนั้นที่ดินเหล่านี้จึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือทรัพย์สินของแผ่นดินตามความในมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเป็นส่วนหนึ่งแห่งที่ดินของรัฐโดยปราศจากปัญหา อีกประการหนึ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันสำหรับที่ดินเหล่านี้ ก็มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น กล่าวคือ ที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการจัดการรถไฟและทางหลวงและกฎหมายว่าด้วยการรถไฟแห่งประเทศไทย ที่ดินของกรมทางหลวงแผ่นดินเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง และที่ดินของกรมชลประทานเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวง และในกรณีที่เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าก็เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินไว้เพื่อสาธารณประโยชน์ต่าง ๆ ดังได้กล่าว

มาแล้ว ดังนั้น ที่ดินเหล่านี้จึงไม่อยู่ภายใต้บังคับการดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันตามมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน นอกจากนี้เมื่อที่ดินเหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งแห่งที่ดินของรัฐและมีบุคคล (การรถไฟแห่งประเทศไทย กรมทางหลวงแผ่นดิน และกรมชลประทาน ซึ่งเป็นนิติบุคคล) มีสิทธิครอบครองอยู่แล้วจึงไม่อยู่ภายใต้บังคับการจัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา ๑๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

อาศัยเหตุดังกล่าวมานี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นว่าอำนาจจัดที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย ที่ดินของกรมทางหลวงแผ่นดินและที่ดินของกรมชลประทานตามประมวลกฎหมายที่ดินหาไม่มี และเพราะเหตุนี้ที่ดินเหล่านี้จึงไม่อยู่ในข่ายบังคับที่จะต้องแจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ วรรคแรกแห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗

ปัญหาข้อที่สอง

ประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา ๓๘ บัญญัติว่า บุคคลใดมีที่ดินเกินกว่าสิทธิตามจำนวนที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๔^๑ ต้อง (๑) แจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ในท้องที่ซึ่งที่ดินตั้งอยู่ว่าตนมีสิทธิในที่ดินประเภทใด เท่าใด ภายในระยะเวลาที่รัฐมนตรีจะได้ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาฯ และมาตรา ๓๖ บัญญัติว่า การกำหนดสิทธิในที่ดินตามมาตรา ๓๔ มิให้กระทบกระเทือนแก่ผู้ที่มีสิทธิในที่ดินอยู่แล้วก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ และแก่ที่ดินดังต่อไปนี้ด้วย (๑) ที่ดินของทบวงการเมือง องค์การของรัฐและสหกรณ์ฯลฯ ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าการมีที่ดินเกินจำนวนที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๔ จะต้องแจ้งตามมาตรา ๓๘ แต่ทั้งนี้มิข้อยกเว้นไว้ตามมาตรา ๓๖ กล่าวคือ การมีที่ดินเกินจำนวนที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๔ นั้น ไม่กระทบกระเทือนหรืออีกนัยหนึ่งไม่ใช่บังคับแก่ผู้ที่มีสิทธิในที่ดิน อยู่แล้วก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ และแก่ที่ดินของทบวงการเมือง หรือองค์การของรัฐฯลฯ ทั้งนี้ก็หมายความว่า มาตรา ๓๖ เป็นข้อยกเว้นที่มีให้นำมาตรา ๓๔ มาใช้บังคับนั่นเอง ผลจึงเป็นว่า เมื่อมาตรา ๓๔ ไม่ต้องนำมาใช้บังคับแก่กรณีใดแล้ว มาตรา ๓๘ ที่ให้แจ้งการมีที่ดินเกินจำนวนที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๔ ก็ไม่ต้องนำมาใช้บังคับแก่กรณีนั้นด้วย

สำหรับที่ดินในกรณีที่ทำรื้อมา ปรากฏว่ากรมทางหลวงแผ่นดินและกรมชลประทานเป็นทบวงการเมืองตามความในมาตรา ๗๓^๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ส่วนการรถไฟแห่งประเทศไทยซึ่งตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.

^๑ มาตรา ๓๔ บัญญัติว่า

“นับแต่วันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ บุคคลจะมีสิทธิในที่ดินได้ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	ไม่เกิน ๕๐ ไร่
(๒) ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรม	ไม่เกิน ๑๐ ไร่
(๓) ที่ดินเพื่อพาณิชย์กรรม	ไม่เกิน ๕ ไร่
(๔) ที่ดินเพื่ออยู่อาศัย	ไม่เกิน ๕ ไร่

ทั้งนี้เว้นแต่จะมีบทบัญญัติเป็นอย่างอื่นในประมวลกฎหมายนี้”

^๒ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๗๓ บัญญัติว่า

“ทบวงการเมืองนั้น คือกระทรวงและกรมในรัฐบาล เทศาภิบาลปกครองท้องที่ และประชาชนทั้งหลาย”

๒๔๙๔ นั้น แม้พระราชบัญญัติที่กล่าวนี้จะมีได้ระบุว่าเป็นองค์การของรัฐบาลหรือองค์การของรัฐก็ตาม แต่เนื่องจากเดิมเป็นกรรมรถไฟซึ่งเป็นทบวงการเมือง แล้วยุบจัดตั้งขึ้นเป็นหน่วยงานเอกเทศ มีสภาพเป็นนิติบุคคล รับโอนกิจการของกรรมรถไฟมาดำเนินการต่อไป กับทั้งได้รับสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ บรรดาที่กฎหมายให้ไว้แก่กรรมรถไฟประการหนึ่ง กับอีกประการหนึ่งปรากฏตามหนังสือของกรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหารที่ น.ว.๒๒๗/๒๔๙๗ ลงวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๔๙๗ แจ่มตติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับความหมายของคำว่า “องค์การของรัฐบาล” ซึ่งมีความว่า “ที่ได้อ้างถึง “องค์การของรัฐบาล” หรือ “องค์การรัฐบาล” หรือ “องค์การของรัฐ” แล้วให้หมายความถึงองค์การที่ได้ตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ.๒๔๙๖ และให้หมายความรวมถึงองค์การที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทยฯ ด้วย”(ดูสำเนาท้ายบันทึกนี้) จึงแสดงให้เห็นชัดว่าการรถไฟแห่งประเทศไทยที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๔๙๔ นั้น มีสภาพเป็นองค์การของรัฐบาล หรือองค์การของรัฐโดยปราศจากปัญหา

เมื่อการรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นองค์การของรัฐ และกรมทางหลวงแผ่นดินและกรมชลประทานเป็นทบวงการเมืองดังกล่าวมาแล้ว ที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย ที่ดินของกรมทางหลวงแผ่นดิน และที่ดินของกรมชลประทาน ก็ต้องด้วยข้อยกเว้นตามมาตรา ๓๖ ที่มีให้นำมาตรา ๓๔ มาใช้บังคับ และด้วยเหตุนี้ที่ดินดังกล่าวจึงไม่อยู่ในข่ายบังคับที่จะต้องแจ้งการมีที่ดินเกินกว่าสิทธิตามมาตรา ๓๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

(ลงชื่อ) หยุต แสงอุทัย

(นายหยุต แสงอุทัย)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๔๙๙

บันทึก

เรื่อง อำนาจการจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐ

กรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหารได้ส่งความเห็นของกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับเรื่อง อำนาจการจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐโดยหนังสือที่ ๑๐๗๘/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๔๘ และความเห็นของกระทรวงการคลังในเรื่องเดียวกันโดยหนังสือที่ ๓๔๑๑/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๔๘ กับได้แจ้งความเห็นของนายสะอาด จันทร์ผา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดสุพรรณบุรีโดยหนังสือที่ ๒๔๗๒/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๔๘ มาขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี

ปัญหาที่ให้พิจารณามีว่า อำนาจการจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐ (อันมิใช่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน) ซึ่งก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ กระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) เป็นผู้ดำเนินการอยู่นั้นเมื่อประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแล้วจะเปลี่ยนแปลงไปประการใดหรือไม่ ซึ่งกระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงการคลังมีความเห็นขัดแย้งกันอยู่

กระทรวงมหาดไทยมีความเห็นว่า เมื่อประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแล้วโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๐ กรมที่ดินมีอำนาจจัดหาผลประโยชน์ได้ และได้แจ้งเจตนาของผู้ร่างประมวลกฎหมายนั้น และของบรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่า ประสงค์ที่จะให้กรมที่ดินมีอำนาจจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐอันมิใช่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน

แต่กระทรวงการคลังไม่เห็นด้วย โดยอ้างว่า อาศัยมาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินประกอบด้วยมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พ.ศ.๒๕๔๖ กระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ยังคงมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับที่ดินดังกล่าวนี้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๓) ได้พิจารณาแล้วขอเสนอความเห็นดังต่อไปนี้

มาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติว่า “บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามควรแก่กรณี...” และมาตรา ๑๐ บัญญัติว่า “ที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองและมีใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินอันราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันนั้น ให้อธิบดีมีอำนาจจัดหาผลประโยชน์ ในการจัดการผลประโยชน์ให้รวมถึงจัดทำให้ที่ดินใช้ประโยชน์ได้ ซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้เช่าและให้เช่าซื้อ” ถ้อยคำสำคัญอันพึงพิจารณาในบทบัญญัติ ๒ มาตรานี้ ก็คือ คำว่า “ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น” ในมาตรา ๘ กับคำว่า “ที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง” ในมาตรา ๑๐ ซึ่งถ้อยคำดังกล่าวนี้ก็มีข้อความขัดแย้งอยู่แล้ว กล่าวคือ ที่ดินอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ถ้ามีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น อธิบดี (กรมที่ดิน) ก็ไม่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกัน (มาตรา ๘) และถ้าที่ดินของรัฐ (อันมิใช่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน)

ซึ่งมีบุคคลอื่นมีสิทธิครอบครองอยู่แล้ว อธิบดี (กรมที่ดิน) ก็ไม่มีอำนาจจัดหาผลประโยชน์ เช่นเดียวกัน (มาตรา ๑๐)

ปัญหาที่พึงพิจารณาต่อไปก็มีว่าที่ดินตามกรณีที่หารือมานี้มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น หรือบุคคลใดมีสิทธิครอบครองหรือเปล่า

เมื่อได้พิจารณาพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พ.ศ. ๒๔๙๖ ก็ปรากฏว่าได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๐ ว่า “กระทรวงการคลังมีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับการเงิน แผ่นดิน ภาษีอากร การราชการหรือกิจการเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน นอกจากสาธารณสมบัติของแผ่นดิน....” คำว่า “อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน นอกจากสาธารณสมบัติของแผ่นดิน” นั้นย่อมมีความหมายรวมถึงที่ดินของรัฐตามที่หารือมา นี้ด้วยโดยไม่มีปัญหาประการใดเลย และเมื่อได้พิจารณาคำว่า “อำนาจและหน้าที่” ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรานี้แล้วก็ย่อมเห็นได้ว่ากระทรวงการคลังย่อมมีสิทธิครอบครองในที่ดินของรัฐตามความหมายในมาตรา ๑๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินและย่อมหมายความว่ามาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พ.ศ. ๒๔๙๖ เป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดไว้เป็นอย่างอื่นเกี่ยวกับที่ดินอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินตามความหมายในมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

อาศัยเหตุดังกล่าว ในการพิจารณาปัญหาตามที่ถามมาตามตัวบทกฎหมายที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นว่าอธิบดีกรมที่ดินไม่มีอำนาจจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐตามที่หารือมา อีกนัยหนึ่งหลังจากประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแล้ว อำนาจในการจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐอันมิใช่สาธารณสมบัติของแผ่นดินตามที่กระทรวงการคลังมีอยู่หาได้เปลี่ยนแปลงไปแต่ประการใดไม่

(ลงชื่อ) หยุต แสงอุทัย

(นายหยุต แสงอุทัย)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๔๙๘