

บันทึก

เรื่อง การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๕๕๗
และประมวลกฎหมายที่ดิน

กรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหารได้แจ้งมาโดยหนังสือที่ ๖๒๔๔/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๕๘ และที่ ๖๖๕๘/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๕๘ ขอให้ คณะกรรมการการฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาที่กระทรวงคมนาคมและกระทรวงเกษตร ได้หารือเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๕๕๗และ ประมวลกฎหมายที่ดิน

ข้อเท็จจริงมีดังต่อไปนี้

(ก) ในส่วนที่เกี่ยวกับกระทรวงคมนาคม ปรากฏว่ากระทรวงคมนาคมได้รับ รายงานจากการรถไฟแห่งประเทศไทยและกรมทางหลวงแผ่นดิน มีข้อความทำนองเดียวกันว่า ตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินและประมวลกฎหมายที่ดินกำหนดให้ผู้ที่ได้ ครอบครองที่ดินและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยไม่มี หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินแจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ตามแบบ ส.ค. ๑ ภายในวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๕๘ และแจ้งการมีสิทธิในที่ดินเกินข้อกำหนดตามแบบ จ.ส.๑ ภายในวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๕๘ แต่การรถไฟฯ และกรมทางหลวงแผ่นดินเห็นว่า ที่ดินของการ รถไฟฯ มีอยู่ตลอดทั้งสองข้างทางที่มีรางรถไฟ และที่ดินของกรมทางหลวงแผ่นดินก็มีอยู่ตลอด ตามแนวทางหลวงแผ่นดินทั่วราชอาณาจักร ถ้าจะต้องแจ้งการครอบครองที่ดินและแจ้งการมีที่ดิน เกินกว่าสิทธิตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก็เป็นการยุ่งยากที่จะปฏิบัติให้ถูกต้องตามแบบและครบถ้วน ตามกฎหมายได้ จึงขอให้กระทรวงคมนาคมเสนอข้อขัดข้องต่อรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาผ่อนผัน ยกเว้นที่ดินของการรถไฟฯ และที่ดินของกรมทางหลวงแผ่นดินไม่ต้องแจ้งการครอบครองที่ดิน และการมีสิทธิในที่ดินเกินกว่าข้อกำหนดตามกฎหมาย กระทรวงคมนาคมพิจารณาแล้วเห็นว่า ที่ดินของกรมทางหลวงแผ่นดินซึ่งเป็นทบวงการเมือง และที่ดินของการรถไฟฯ ซึ่งเป็นองค์การ ของรัฐไม่อยู่ในข่ายบังคับที่จะต้องแจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๕๕๗ และแจ้งการมีที่ดินเกินกว่าสิทธิตามมาตรา ๓๘ แห่งประมวล กฎหมายที่ดิน

(ข) ในส่วนที่เกี่ยวกับกระทรวงเกษตร ปรากฏว่ากรมชลประทานมีที่ดินที่ไม่มี หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์เป็นจำนวนมากอยู่ในท้องที่อำเภอและจังหวัดต่าง ๆ กัน ถ้าจะต้อง แจ้งการครอบครองต่ออำเภอท้องที่เป็นรายแปลง ย่อมเป็นการยุ่งยาก ทั้งต้องเสียเวลานาน เพราะ ที่ดินเหล่านี้เป็นที่ดินติดต่อกันเป็นแนวคลองและคันกั้นน้ำ ซึ่งแต่ละแห่งมีความยาวตลอดแนว

เป็นระยะหลายสิบกิโลเมตร หากจะผ่อนผันให้กรมชลประทานส่งแผนที่แสดงเขตที่ดินดังกล่าวส่งแจ้งต่ออำเภอท้องที่ๆ ที่ดินตั้งอยู่ ก็จะเป็นการสะดวกและรวดเร็วขึ้น อย่างไรก็ตาม กรมชลประทานเห็นว่าที่ดินเหล่านี้กรมชลประทานได้ซื้อมาในนามของกระทรวงการคลังทั้งสิ้น และเมื่อได้เอกสารต่างๆ มาครบถ้วนแล้วก็ได้ส่งให้กองรักษาที่หลวง กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลังขึ้นทะเบียนราชพัสดุตามระเบียบทุกสาย และที่ดินเหล่านี้ก็ได้ใช้ไปเพื่อประโยชน์สาธารณะและประเทศชาติทั้งหมด เช่น ขุดคลองทำคันกันน้ำ และสร้างบ้านพักของทางราชการ เมื่อพิจารณาตามประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว ไม่น่าจะนำมาใช้บังคับแก่ที่ดินในลักษณะดังกล่าวนี้ และถ้าหากจะนำมาใช้บังคับก็ควรจะให้กระทรวงการคลัง (กองรักษาที่หลวง กรมธนารักษ์) เป็นผู้แจ้ง

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย ครบคณะ) ได้พิจารณาแล้วขอเสนอความเห็นฝ่ายข้างมากดังต่อไปนี้

ปัญหาเรื่องการแจ้งเกี่ยวกับที่ดินในกรณีที่หารือามี ๒ ข้อ คือ

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

(๒) จะต้องแจ้งการมีที่ดินเกินกว่าสิทธิตามมาตรา ๓๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินหรือไม่

ปัญหาข้อแรก

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

เรื่องการแจ้งการครอบครองนี้ มาตรา ๕ วรรค ๒ ได้บัญญัติไว้อีกว่า “ถ้าผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งมีหน้าที่แจ้งการครอบครองไม่แจ้งภายในระยะเวลาตามที่ระบุไว้ในวรรคแรก ให้ถือว่าบุคคลนั้นเจตนาละสิทธิครอบครองที่ดิน รัฐมีอำนาจจัดที่ดินดังกล่าวตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดินฯ” ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า อำนาจจัดที่ดินดังกล่าวจะมีได้เฉพาะเมื่อที่ดินนั้นอยู่ในข่ายที่จะต้องแจ้งการครอบครองเท่านั้น โดยนัยกลับกัน ถ้าอำนาจจัดที่ดินดังกล่าวหาไม่แล้ว ที่ดินนั้นก็ไม่ต้องแจ้งการครอบครอง เมื่อเช่นนี้ประเด็นที่จะต้องพิจารณาสำหรับที่ดินในกรณีที่หารือมาจึงอยู่ที่ว่าอำนาจจัดที่ดินเหล่านั้นตามประมวลกฎหมายที่ดินมีอยู่หรือไม่

เมื่อพิเคราะห์ดูบทบัญญัติในประมวลกฎหมายที่ดินเกี่ยวกับอำนาจจัดที่ดิน

เฉพาะอย่างยิ่งมาตรา ๘ ซึ่งบัญญัติว่า “บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามควรแก่กรณีฯ” และมาตรา ๑๐ ซึ่งบัญญัติว่า “ที่ดินของรัฐมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองและมีใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินอันราษฎรใช้ ประโยชน์ร่วมกันนั้น ให้อธิบดีมีอำนาจจัดหาผลประโยชน์ฯ” ก็จะเห็นได้ชัดว่า ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้ามีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น อธิบดี (กรมที่ดิน) ก็ไม่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกัน (มาตรา ๘) และที่ดินของรัฐอันมิใช่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ถ้ามีบุคคลอื่นมีสิทธิครอบครองอยู่แล้วอธิบดี (กรมที่ดิน) ก็ไม่มีอำนาจจัดหาผลประโยชน์เช่นเดียวกัน (มาตรา ๑๐) ในส่วนที่เกี่ยวกับ ความหมายของสองมาตราที่กล่าวนี้ ก็ได้เคยมีปัญหาส่งมาให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาว่า อำนาจจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐซึ่งก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ กระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) เป็นผู้ดำเนินการอยู่นั้น เมื่อประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแล้ว จะเปลี่ยนแปลง ไปประการใดหรือไม่ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๓) ได้พิจารณาให้ ความเห็นว่า เมื่อประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแล้ว อำนาจในการจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของ รัฐตามที่กระทรวงการคลังมีอยู่หาได้เปลี่ยนแปลงไปแต่ประการใดไม่ โดยอาศัยหลักเกณฑ์ที่กล่าว มาแล้วข้างบน (ดูสำเนาแนบท้ายบันทึกนี้) ผลจึงเป็นว่า ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือที่ดินของรัฐในลักษณะเช่นนี้ไม่อยู่ภายใต้บังคับการดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครอง ป้องกัน หรือการจัดหาผลประโยชน์ ซึ่งก็เท่ากับว่า อำนาจจัดที่ดินดังกล่าวตามประมวลกฎหมาย ที่ดินหาไม่

สำหรับที่ดินในกรณีที่ทำรื้อมา กล่าวคือที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทยที่ดิน ของกรมทางหลวงแผ่นดิน และที่ดินของกรมชลประทาน ก็ต้องพิจารณาว่าที่ดินเหล่านี้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือเป็นที่ดินของรัฐอันอยู่ในลักษณะดังกล่าวมาแล้วข้างต้นหรือไม่

ในส่วนที่เกี่ยวกับสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ บัญญัติว่า “สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นรวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้ เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น (๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่าฯ (๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่าที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวงฯ” ดังนี้ จะเห็นได้ ชัดว่าที่ดินในกรณีที่ทำรื้อมามีลักษณะเป็นทางน้ำ ทางหลวง อยู่แล้ว หรือเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า ซึ่งมีกฎหมาย (พระราชกฤษฎีกา) หวงห้ามไว้เพื่อสาธารณประโยชน์ต่าง ๆ คือเพื่อประโยชน์ใน การรถไฟบ้าง เพื่อประโยชน์ในการสร้างทางหลวงบ้าง และเพื่อประโยชน์ในการชลประทานบ้าง เพราะฉะนั้นที่ดินเหล่านี้จึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือทรัพย์สินของแผ่นดินตามความใน มาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเป็นส่วนหนึ่งแห่งที่ดินของรัฐโดย ปราศจากปัญหา อีกประการหนึ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันสำหรับที่ดิน เหล่านี้ ก็มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น กล่าวคือ ที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นไป ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดการรถไฟและทางหลวงและกฎหมายว่าด้วยการรถไฟแห่งประเทศไทย ที่ดินของกรมทางหลวงแผ่นดินเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง และที่ดินของกรม

ชลประทานเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวง และในกรณีที่เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าก็เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินไว้เพื่อสาธารณ ประโยชน์ต่าง ๆ ดังได้กล่าวมาแล้ว ดังนั้น ที่ดินเหล่านี้จึงไม่อยู่ภายใต้บังคับการดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันตามมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน นอกจากนี้เมื่อที่ดินเหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งแห่งที่ดินของรัฐและมีบุคคล (การรถไฟแห่งประเทศไทย กรมทางหลวงแผ่นดิน และกรมชลประทาน ซึ่งเป็นนิติบุคคล) มีสิทธิครอบครองอยู่แล้วจึงไม่อยู่ภายใต้บังคับการจัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา ๑๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

อาศัยเหตุดังกล่าวมานี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นว่าอำนาจจัดที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย ที่ดินของกรมทางหลวงแผ่นดินและที่ดินของกรมชลประทานตามประมวลกฎหมายที่ดินหาไม่มี และเพราะเหตุนี้ที่ดินเหล่านี้จึงไม่อยู่ในข่ายบังคับที่จะต้องแจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ วรรคแรกแห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๔๙๗

ปัญหาข้อที่สอง

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

สำหรับที่ดินในกรณีที่ทำรื้อมา ปรากฏว่ากรมทางหลวงแผ่นดินและกรมชลประทานเป็นทบวงการเมืองตามความในมาตรา ๗๓^๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

^๑ มาตรา ๓๔ บัญญัติว่า

“นับแต่วันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ บุคคลจะมีสิทธิในที่ดินได้ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่เกิน ๕๐ ไร่

(๒) ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรม ไม่เกิน ๑๐ ไร่

(๓) ที่ดินเพื่อพาณิชยกรรม ไม่เกิน ๕ ไร่

(๔) ที่ดินเพื่ออยู่อาศัย ไม่เกิน ๕ ไร่

ทั้งนี้เว้นแต่จะมีบทบัญญัติเป็นอย่างอื่นในประมวลกฎหมายนี้”

^๒ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๗๓ บัญญัติว่า

ส่วนการรถไฟแห่งประเทศไทยซึ่งตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔ นั้น แม้พระราชบัญญัติที่กล่าวนี้จะมีได้ระบุว่าเป็นองค์การของรัฐบาลหรือองค์การของรัฐก็ตาม แต่เนื่องจากเดิมเป็นกรมรถไฟซึ่งเป็นทบวงการเมือง แล้วยุบจัดตั้งขึ้นเป็นหน่วยงานเอกเทศ มีสภาพเป็นนิติบุคคล รับโอนกิจการของกรมรถไฟมาดำเนินการต่อไป กับทั้งได้รับสิทธิและหน้าที่ต่าง ๆ บรรดาที่กฎหมายให้ไว้แก่กรมรถไฟประการหนึ่ง กับอีกประการหนึ่งปรากฏตามหนังสือของกรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหารที่ น.ว.๒๒๗/๒๔๙๗ ลงวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๔๙๗ แจ่มมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับความหมายของคำว่า “องค์การของรัฐบาล” ซึ่งมีความว่า “ที่ได้อ้างถึง “องค์การของรัฐบาล” หรือ “องค์การรัฐบาล” หรือ “องค์การของรัฐ” แล้วให้หมายความถึงองค์การที่ได้ตั้งขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล พ.ศ.๒๔๙๖ และให้หมายความรวมถึงถึงองค์การที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย ฯลฯ ด้วย”(ดูสำเนาท้ายบันทึกนี้) จึงแสดงให้เห็นชัดว่าการรถไฟแห่งประเทศไทยที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ.๒๔๙๔ นั้น มีสภาพเป็นองค์การของรัฐบาล หรือองค์การของรัฐโดยปราศจากปัญหา

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

(ลงชื่อ) หยุต แสงอุทัย

(นายหยุต แสงอุทัย)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๔๙๙