

บันทึก

เรื่อง ความหมายของคำว่า “ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดิน” ตามมาตรา ๖๕

แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ.๒๕๑๔

กรมทรัพยากรธรณีได้มีหนังสือที่ อก ๐๓๐๕/๑๕๖๗๐ ลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา ความว่า เนื่องจากบริษัทไทยเซลล์ เอ็กซพลอเรชั่นแอนดีโปรดักชั่น จำกัด ผู้รับสัมปทานปิโตรเลียมสำหรับแปลงสำรวจบนบกบริเวณ ภาคกลาง มีความจำเป็นต้องใช้ที่ดินเพื่อทำการสำรวจหรือผลิตปิโตรเลียมและสร้างสถานที่ตั้ง ฐานขุดเจาะ และในการมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินของบริษัทฯ บริษัทฯ จำเป็นจะต้องขออนุญาตจาก คณะกรรมการปิโตรเลียมตามมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ.๒๕๑๔ เสียก่อน แต่โดยที่มาตราดังกล่าวบัญญัติไว้เฉพาะแต่การขออนุญาตในการ “ถือกรรมสิทธิ์”ในที่ดินเท่านั้น ดังนั้น ในการพิจารณาคำขออนุญาตของบริษัทฯ คณะกรรมการปิโตรเลียม (โดย คณะอนุกรรมการ) เห็นว่า จะอนุญาตให้บริษัทฯ “ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดิน”เพื่อประโยชน์ในการ ประกอบกิจการปิโตรเลียมได้เฉพาะที่ดินซึ่งมีโฉนด โฉนดตราจอง หรือตราจองซึ่งตราว่า”ได้ทำ ประโยชน์แล้ว”เท่านั้น ส่วนการได้มาซึ่ง”สิทธิครอบครอง”ในที่ดินอันได้แก่ที่ดินซึ่งมีหนังสือ รับรองการทำประโยชน์ (นส.๓ หรือ นส.๓ ก) คณะกรรมการปิโตรเลียมไม่มีอำนาจอนุญาตให้ได้ ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้บริษัทฯ ประสบปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน เพราะบริษัทฯ ไม่ สามารถทำการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม เพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินที่มีเอกสารสิทธิชนิดหนังสือ รับรองการทำประโยชน์ (นส.๓ หรือ นส.๓ ก) ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้

กรมทรัพยากรธรณีได้นำปัญหาของบริษัทฯ ดังกล่าวข้างต้นเสนอคณะกรรมการ ปิโตรเลียมพิจารณาอีกครั้งหนึ่งแล้ว และคณะกรรมการปิโตรเลียมได้มีมติขอให้คณะกรรมการ กฤษฎีกาตีความคำว่า”ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดิน”ตามมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ.๒๕๑๔ ว่า หมายถึงเฉพาะที่ดินซึ่งมีโฉนด โฉนดตราจอง หรือตราจองซึ่งตราว่า”ได้ทำ ประโยชน์แล้ว”เท่านั้น หรือหมายถึงที่ดินประเภทอื่นด้วย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้รับฟังคำชี้แจง เพิ่มเติมจากผู้แทนกระทรวงอุตสาหกรรม(กรมทรัพยากรธรณี) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) แล้ว ได้ความว่า เนื่องจากผู้ได้รับสัมปทานปิโตรเลียมรายหนึ่งคือ บริษัทไทยเซลล์ เอ็กซพลอเรชั่นแอนดีโปรดักชั่น จำกัด ซึ่งมีบริษัทเซลล์ปิโตรเลียมเอ็นวี แห่งประเทศ เนเธอร์แลนด์ ถือหุ้นเกินกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ด มีความจำเป็นที่จะต้องได้มาซึ่งที่ดินเพื่อใช้ในการ สำรวจและผลิตปิโตรเลียม และที่ดินที่จะซื้อนั้นเป็นที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แต่

การได้มาซึ่งที่ดินดังกล่าวนั้นจะต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการปิโตรเลียมตามมาตรา ๖๕^๑ แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียมพ.ศ.๒๕๑๔ เสียก่อน มิฉะนั้นเจ้าพนักงานที่ดินจะไม่ดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมสำหรับที่ดินนั้นให้แก่บริษัทฯ เมื่อบริษัทฯ ได้ขออนุญาตต่อคณะกรรมการปิโตรเลียม คณะกรรมการดังกล่าวสงสัยว่า การอนุญาตให้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ.๒๕๑๔ นั้น จะหมายถึงการอนุญาตเฉพาะที่ดินที่มีโฉนดที่ดินแล้วเท่านั้น หรือจะหมายถึงการอนุญาตให้มีสิทธิในที่ดินที่มีหนังสือสำคัญประเภทอื่นได้ด้วย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวข้างต้นแล้ว มีความเห็นว่า ในเบื้องต้นพึงระลึกว่าคำว่า “กรรมสิทธิ์ในที่ดิน” มิได้มีใช้ในประมวลกฎหมายที่ดินเท่านั้น แต่ยังมีใช้ในกฎหมายอื่นอีกหลายฉบับเช่น พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.๒๕๐๕ พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ.๒๕๑๐ และพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ.๒๕๑๔ และเมื่อพิจารณาถึงความหมายของคำว่า “กรรมสิทธิ์ในที่ดิน” ในกฎหมายอื่นที่ได้กล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่ามีความหมายกว้างเช่นเดียวกับคำว่า “สิทธิในที่ดิน” ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งหมายถึงกรรมสิทธิ์และรวมถึงสิทธิครอบครอง ดังจะเห็นได้จากแนวคำพิพากษาศาลฎีกาที่เกี่ยวกับที่วัดหรือที่ธรณีสงฆ์^๒ และการตีความของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ซึ่งได้เคยวินิจฉัยไว้ตามบันทึก เรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับที่ดินวัดกลาง (เก่า) จังหวัดสุราษฎร์ธานี (พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พุทธศักราช ๒๔๘๔ และพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างและขยายทางหลวงเทศบาลฯ พ.ศ.๒๕๐๑) ว่า “...แม้ทางการจะได้ออกโฉนดตัดเอาที่ดินส่วนที่วัดครอบครองอยู่เดิมหายไปบางส่วนก็ไม่เป็นเหตุให้การมีสภาพเป็น “ที่วัด” ของที่ดินส่วนที่ขาดไปจากโฉนดนั้นพ้นจากการเป็น “ที่วัด” ไปได้ เพราะที่วัดนั้นจะขาดจากกรรมสิทธิ์ของวัดได้ก็แต่โดยผลของพระราชบัญญัติ”^๓ เหตุผลของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังได้กล่าวมานั้นย่อมสนับสนุนความหมายของคำว่า “กรรมสิทธิ์ในที่ดิน” ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.๒๕๐๕ ว่า มีความหมายกว้างคือหมายถึงการมีสิทธิในที่ดิน ไม่ว่าที่ดินนั้นจะมีโฉนดที่ดินหรือไม่ก็ตาม

เมื่อเป็นเช่นนี้ ประเด็นที่จะต้องพิจารณาต่อไปคือ คำว่า “กรรมสิทธิ์ในที่ดิน”

^๑ มาตรา ๖๕ เพื่อประโยชน์ในการประกอบกิจการปิโตรเลียม ให้คณะกรรมการมีอำนาจอนุญาตให้ผู้รับสัมปทานถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้เท่าที่จำเป็น ทั้งนี้แม้ว่าจะเกินกำหนดที่พึงจะมีได้ตามกฎหมายอื่น

ผู้รับสัมปทานโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ได้มาตามวรรคหนึ่งได้เมื่อได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ

การอนุญาตของคณะกรรมการตามมาตรา ๖๕ นี้ให้อธิบดีแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้รับสัมปทานทราบ

^๒ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๗-๕๐/๒๔๙๐ ที่ ๖๖๒/๒๔๙๗ และที่ ๖๑๑-๖๑๒/๒๔๙๘

^๓ พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.๒๕๐๕

มาตรา ๓๔ ที่วัดและที่ธรณีสงฆ์จะโอนกรรมสิทธิ์ได้ก็แต่โดยพระราชบัญญัติ และห้ามมิให้บุคคลโดยกายุความขึ้นต่อสู้กับวัดในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นที่วัดและที่ธรณีสงฆ์

ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ.๒๕๑๔ มีความมุ่งหมายทำนองเดียวกับที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.๒๕๐๔ หรือไม่ ในประเด็นนี้ เมื่อได้พิจารณาความในมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวที่ได้บัญญัติให้คณะกรรมการปิโตรเลียมมีอำนาจอนุญาตให้ผู้รับสัมปทานถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้เท่าที่จำเป็น แม้ว่าจะเกินกำหนดที่พึงจะมีได้ตามกฎหมาย แล้ว เห็นว่า เจตนารมณ์ของบทบัญญัติดังกล่าวมุ่งหมายที่จะผ่อนคลายการจำกัดจำนวนที่ดินสำหรับคนต่างด้าวตามที่ประมวลกฎหมายที่ดินได้บัญญัติไว้ เพราะในการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมของการประกอบกิจการปิโตรเลียมนั้นอาจมีความจำเป็นที่จะต้องใช้ที่ดินเป็นจำนวนมาก แต่จำนวนที่ดินที่คนต่างด้าวหรือนิติบุคคลซึ่งมีสิทธิในที่ดินเสมือนกับคนต่างด้าวจะพึงมีได้ตามที่ประมวลกฎหมายที่ดินกำหนดไว้นั้น อาจไม่เพียงพอที่จะประกอบกิจการได้ ดังเช่นกรณีที่ทำหรือมาซึ่งเป็นที่ดินของผู้ได้รับสัมปทานปิโตรเลียมซึ่งเป็นบริษัทที่มีผู้ถือหุ้นเป็นคนต่างด้าวเกินกว่ากึ่งจำนวนผู้ถือหุ้นทั้งหมดประสงค์จะมีสิทธิในที่ดิน และโดยที่บริษัทดังกล่าวมีฐานะเป็นนิติบุคคลซึ่งมีสิทธิในที่ดินได้เสมือนกับคนต่างด้าวตามนัยมาตรา ๙๗^๔แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จึงมีสิทธิในที่ดินได้เพียงเท่าจำนวนที่กำหนดไว้ในมาตรา ๘๗^๕แห่งประมวลกฎหมายที่ดินเท่านั้น แต่ถ้าหากผู้ได้รับสัมปทานรายนี้ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการปิโตรเลียมตามมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ.๒๕๑๔ แล้ว ก็ย่อมจะได้รับผลตามบทบัญญัติดังกล่าวคือ สามารถมีสิทธิในที่ดินเกินกว่าจำนวนที่กำหนดไว้ในมาตรา ๘๗ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้

มาตรา ๙๗ นิติบุคคลดังต่อไปนี้ให้สิทธิในที่ดินได้เสมือนกับคนต่างด้าว

(๑) บริษัทจำกัดที่มีทุนของคนต่างด้าวเกินกว่าร้อยละสี่สิบเก้า หรือผู้ถือหุ้นเป็นคนต่างด้าวเกินกว่ากึ่งจำนวนผู้ถือหุ้น แล้วแต่กรณี

เพื่อประโยชน์แห่งหมวดนี้ บริษัทจำกัดได้ออกใบหุ้นชนิดออกให้แก่ผู้ถือ ให้ถือว่าใบหุ้นนั้นคนต่างด้าวเป็นผู้ถือ

(๒) ห้างหุ้นส่วนจำกัด หรือห้างหุ้นส่วนสามัญที่จดทะเบียนแล้ว บรรดาที่มีทุนของคนต่างด้าวเกินกว่าร้อยละสี่สิบเก้า หรือผู้เป็นหุ้นส่วนเป็นคนต่างด้าวเกินกว่ากึ่งจำนวนของผู้เป็นหุ้นส่วน แล้วแต่กรณี

(๓) สมาคมรวมทั้งสหกรณ์ที่มีสมาชิกเป็นต่างด้าวเกินกว่ากึ่งจำนวนหรือดำเนินการเพื่อประโยชน์คนต่างด้าวโดยเฉพาะ หรือเป็นส่วนใหญ่

(๔) มูลนิธิที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์คนต่างด้าวโดยเฉพาะหรือเป็นส่วนใหญ่

มาตรา ๘๗ จำนวนที่ดินที่จะพึงอนุญาตให้ตามความในมาตรา ๖๕ ก่อนมีกำหนดดังนี้

(๑) ที่อยู่อาศัย ครอบครัวยุติ ไม่เกิน ๑ ไร่

(๒) ที่ใช้เพื่อพาณิชยกรรม ไม่เกิน ๑ ไร่

(๓) ที่ใช้เพื่ออุตสาหกรรม ไม่เกิน ๑๐ ไร่

(๔) ที่ใช้เพื่อเกษตรกรรม ครอบครัวยุติไม่เกิน ๑๐ ไร่

(๕) ที่ใช้เพื่อการศาสนา ไม่เกิน ๑ ไร่

(๖) ที่ใช้เพื่อการกุศลสาธารณะ ไม่เกิน ๕ ไร่

(๗) ที่ใช้เพื่อการสุสาน ตระกูลละ ไม่เกิน ๑/๒ ไร่

คนต่างด้าวผู้ใดต้องมีสิทธิในที่ดินเพื่อการอุตสาหกรรมเกินกว่าที่บัญญัติไว้ใน (๓) ถ้าเห็นเป็นการสมควร คณะรัฐมนตรีจะอนุญาตให้ได้มาซึ่งที่ดินเกินกว่าจำนวนที่กำหนดไว้โดยกำหนดเงื่อนไขก็ได้ และให้นำบทบัญญัติมาตรา ๔๔ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

เมื่อพิจารณาความหมายของคำว่า”สิทธิในที่ดิน” ในประมวลกฎหมายที่ดินแล้วปรากฏว่าคำว่า”สิทธิในที่ดิน”หมายถึงกรรมสิทธิ์และรวมถึงสิทธิครอบครองด้วย^๖ เพราะฉะนั้น บทบัญญัติที่เกี่ยวกับการจำกัดการมีสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าวจึงหมายถึงการจำกัดทั้งกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครอง ด้วยเหตุนี้ เมื่อมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ.๒๕๑๔ มีวัตถุประสงค์ที่จะผ่อนคลายการจำกัดการมีสิทธิในที่ดิน จึงต้องหมายความว่า เป็นการผ่อนคลายทั้งกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครอง นอกจากนั้น เมื่อได้พิจารณาความในข้อ ๘ (๒)^๗ ของแบบสัมปทานสำรวจและผลิตปิโตรเลียมท้ายกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ.๒๕๑๔) ออกตามความในพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ.๒๕๑๔ ประกอบด้วยแล้ว ก็จะเป็นเหตุผลที่สนับสนุนอีกด้วยว่า ที่ดินที่ผู้ได้รับสัมปทานใช้เพื่อประกอบกิจการปิโตรเลียมนั้น อาจเป็นที่ดินที่มีหนังสือสำคัญประเภทอื่นนอกจากโฉนดที่ดินได้ ซึ่งในกรณีเช่นนี้หากแปลความหมายคำว่า “กรรมสิทธิ์ในที่ดิน” ตามมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวว่า หมายถึงเฉพาะที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งได้แก่ที่ดินที่มีโฉนดที่ดินแล้ว ก็จะเป็นการแปลที่ไม่ทำให้เกิดผลบังคับตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ.๒๕๑๔ กล่าวคือ การสำรวจและผลิตปิโตรเลียมจะถูกจำกัดให้กระทำเฉพาะในที่ดินที่มีโฉนด โฉนดตราจอง หรือตราจองซึ่งตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” เท่านั้น ซึ่งนอกจากจะไม่ชอบด้วยเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าวแล้ว ยังขัดต่อนโยบายของรัฐที่ต้องการส่งเสริมให้มีการสำรวจและพัฒนาแหล่งพลังงานภายในประเทศมาใช้ให้เป็นประโยชน์โดยเร็วเพื่อลดการใช้น้ำมันหรือพลังงานอื่นที่ต้องซื้อจากต่างประเทศ^๘ ซึ่งเป็นการแน่นอนว่ารัฐคงไม่ประสงค์ที่จะให้มีสำรวจค้นหาปิโตรเลียมเฉพาะในที่ดินที่มีโฉนด โฉนดตราจอง หรือตราจองซึ่งตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” เท่านั้น เพราะฉะนั้น คำว่า”กรรมสิทธิ์ในที่ดิน” ที่บัญญัติในมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ.๒๕๑๔ จึงเป็นถ้อยคำที่มีความหมายเช่นเดียวกับคำว่า”สิทธิในที่ดิน”ตามประมวลกฎหมายที่ดิน กล่าวคือ รวมทั้งกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครอง

จากเหตุผลที่ได้กล่าวมาข้างต้นจึงเห็นว่า การอนุญาตให้ผู้ได้รับสัมปทาน

^๖มาตรา ๑ ในประมวลกฎหมายนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

“สิทธิในที่ดิน” หมายความว่า กรรมสิทธิ์ และให้หมายความรวมถึงสิทธิครอบครองด้วย

ฯลฯ

ฯลฯ

^๗ข้อ ๘

การให้ความช่วยเหลือแก่ผู้รับสัมปทาน

ฯลฯ

ฯลฯ

(๒) ถ้าผู้รับสัมปทานมีความจำเป็นต้องใช้ที่ดินเพื่อประกอบกิจการปิโตรเลียมและที่ดินนั้นบุคคลอื่นเป็นเจ้าของ มีสิทธิครอบครอง หรือมีอำนาจจัดการดูแลตามกฎหมาย ผู้รับสัมปทานจะต้องใช้ความพยายามตามสมควรที่จะทำความตกลงขอให้เช่าหรือซื้อที่ดินนั้นกับบุคคลดังกล่าว ถ้าผู้รับสัมปทานไม่สามารถตกลงกับบุคคลเช่นว่านั้นได้ รัฐมนตรีจะดำเนินการช่วยเหลือตามสมควรในการให้ผู้รับสัมปทานได้ใช้ที่ดินนั้น

“ปรากฏจากคำแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภา วันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๒๖ และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ห้า พ.ศ.๒๕๒๕ - ๒๕๒๙

ปิโตรเลียมถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินเพื่อประโยชน์ในการประกอบกิจการปิโตรเลียมตามมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ.๒๕๑๔ นั้น หมายถึงการอนุญาตให้มีสิทธิในที่ดินที่มีหนังสือสำคัญทุกประเภท

(ลงชื่อ) อมร จันทรมบูรณ์
(นายอมร จันทรมบูรณ์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
มกราคม ๒๕๖๓