

บันทึก

เรื่อง ปัญหาแนวเขตที่ดินบึงกุ่มหรือบึงตาทอง

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ที่ มท.๐๑๐๐ (กทม.)/๑๙๒๕๕ ลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า กระทรวงมหาดไทยได้รับรายงานจากกรุงเทพมหานครว่า ที่ดินแปลงโฉนดเลขที่ ๑๓๙๓ และเลขที่ ๕๔๗๘๐ ของกระทรวงการคลังรุกล้ำเขตบึงกุ่มและลำรางกุ่มซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยสภาพ คิดเป็นเนื้อที่ประมาณ ๑๐ ไร่ โดยมีข้อเท็จจริงดังนี้

๑. ที่ดินแปลงโฉนดเลขที่ ๑๓๙๓ มีการออกโฉนดเมื่อ ร.ศ.๑๒๒(พ.ศ.๒๔๔๖) รูปแผนที่ในโฉนดถือตามแผนที่ระวางที่ได้ทำการรังวัดเมื่อก่อนพ.ศ.๒๔๔๓ และมีเนื้อที่ประมาณ ๒๒๐ ไร่ มีเขตที่ดินทิศใต้และทิศตะวันตกจดแนวเขตบึงกุ่มหรือบึงตาทอง เมื่อ พ.ศ.๒๔๖๑ ทางราชการได้ทำการรังวัดสอบเขตที่ดินตำบลคลองกุ่ม อำเภอบางกะปิ จังหวัดพระนคร (ชื่อในสมัยนั้น) ทั้งตำบล และได้ออกโฉนดให้ใหม่เมื่อ พ.ศ.๒๔๖๔ รูปแผนที่ในโฉนดถือตามแผนที่ระวางที่ได้ทำการรังวัดใหม่ที่โฉนดเลขที่ ๑๓๙๓ ตามโฉนดใหม่มีเนื้อที่ประมาณ ๒๑๑ ไร่

๒. ใน พ.ศ.๒๕๐๕ กรมสหกรณ์ที่ดิน กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ(ปัจจุบันคือ กรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์)ได้ซื้อที่ดินโฉนดเลขที่ ๑๓๙๓ ดังกล่าวมาจากเอกชนเพื่อนำมาแบ่งให้สมาชิกสหกรณ์เช่าซื้อ โดยใช้ชื่อกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ และใน พ.ศ.๒๕๑๓ กระทรวงการคลังได้ขอทำการรังวัดตรวจแนวเขตใหม่อีกครั้งหนึ่ง ได้เนื้อที่ประมาณ ๒๐๗ ไร่ ต่อมา พ.ศ.๒๕๑๔ กระทรวงการคลังได้ขอรังวัดแบ่งแยกโฉนดเลขที่ ๕๔๗๘๐ (ซึ่งแบ่งแยกมาจากโฉนดเลขที่ ๑๓๙๓) เมื่อได้ทำการแบ่งแยกเสร็จแล้ว สำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานครได้ส่งโฉนดที่แบ่งแยกนั้นให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครลงนามตามมาตรา ๕๗^๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กรุงเทพมหานครเห็นว่าที่ดินรายนี้ติดบึงกุ่มและลำรางกุ่ม การ

^๑ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๕๗ แบบโฉนดที่ดินและแบบหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้มีข้อความสำคัญดังต่อไปนี้ ชื่อตัว ชื่อสกุล ที่อยู่ของผู้มีสิทธิในที่ดิน ตำแหน่งที่ดิน จำนวนเนื้อที่และรูปแผนที่ของที่ดินแปลงนั้น ซึ่งแสดงเขตข้างเคียงทั้งสี่ทิศ และให้มีสารบัญสำหรับจดทะเบียนไว้ด้วย สำหรับโฉนดที่ดินให้ลงลายมือชื่อเจ้าพนักงานที่ดินและผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีมอบหมายให้ลงลายมือชื่อแทนชื่อผู้ว่าราชการจังหวัด และประทับตราประจำตำแหน่งของผู้ลงลายมือชื่อเป็นสำคัญ สำหรับหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้มีลายมือชื่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ แล้วแต่กรณี และประทับตราประจำตำแหน่งของผู้ลงลายมือชื่อเป็นสำคัญ

โฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ทำเป็นคู่ฉบับ รวมสองฉบับมอบให้ผู้มีสิทธิในที่ดินฉบับหนึ่ง อีกฉบับหนึ่งเก็บไว้ ณ สำนักงานที่ดิน ที่ทำการที่ดินอำเภอหรือที่ทำการที่ดินกิ่งอำเภอ แล้วแต่กรณี สำหรับคู่ฉบับที่เก็บไว้ ณ สำนักงานที่ดิน ที่ทำการที่ดินอำเภอ หรือที่ทำการที่ดินกิ่งอำเภอนั้นจะจำลองเป็น

รังวัดใหม่ได้เนื้อที่ดินมากกว่าเดิมน่าสงสัยว่าจะมีการรुकล้ำที่สาธารณประโยชน์ จึงขอให้เขตบางกะปิตรวจสอบอีกครั้งหนึ่งเมื่อ พ.ศ.๒๕๑๖ เขตบางกะปิรายงานว่ ที่ดินแปลงโฉนดเลขที่ ๕๔๗๘๑ มีเนื้อที่มากกว่าแผนที่ระวางเดิมดังนี้ ด้านทิศตะวันตกติดลำรางกลุ่มมีเนื้อที่มากกว่าเดิมประมาณ ๓ งาน ๒๘ ตารางวา ด้านทิศใต้ติดบึงกลุ่มมีเนื้อที่มากกว่าเดิมประมาณ ๔ ไร่ ๒ งาน ๕๗ ตารางวา และสำหรับที่ดินแปลงใหญ่โฉนดที่ดินเลขที่ ๑๓๙๓ ซึ่งทำการรังวัดเมื่อ พ.ศ.๒๕๑๓ เขตที่ดินตามรูปแผนที่ใหม่มีเนื้อที่มากกว่าแผนที่ระวางเดิมดังนี้ ด้านทิศตะวันตกติดลำรางกลุ่มมีเนื้อที่มากกว่าเดิมประมาณ ๒ ไร่ ๑ งาน ๒๑ ตารางวา ด้านทิศใต้ติดบึงกลุ่มมีเนื้อที่มากกว่าเดิมประมาณ ๑๐ ไร่ ๓ งาน ๕ ตารางวา

๓. ใน พ.ศ.๒๕๑๘ กรมที่ดินได้ทำการรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ในการนี้เขตบางกะปิขอให้ช่างแผนที่ของสำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานครทำการรังวัดสอบอาณาเขตบึงกลุ่มตามแผนที่ระวางเดิม (มาตราส่วน ๑ : ๓๙๖๐) แต่ช่างแผนที่อ้างว่าไม่อาจดำเนินการได้เนื่องจากไม่มีระยะที่จะทำการรังวัดตรวจสอบ ประกอบกับผู้แทนกระทรวงการคลังไม่ยินยอมให้ช่างแผนที่เข้าไปทำการรังวัดในที่ดินของกระทรวงการคลัง การรังวัดตรวจสอบจึงดำเนินต่อไปไม่ได้

๔. กรุงเทพมหานครจึงได้มีคำสั่งที่ ๓๙๓/๒๕๒๑ ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๒๑ แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาแนวบึงกลุ่มหรือบึงตาทองเพื่อจะทราบว่ามีารรुकล้ำที่สาธารณะบึงกลุ่มหรือไม่ ผลจากการพิจารณาของคณะกรรมการดังกล่าวมีความเห็นเป็น ๒ ฝ่าย ฝ่ายหนึ่งซึ่งประกอบด้วยผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนสำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร และเจ้าหน้าที่กรมส่งเสริมสหกรณ์ ได้พิจารณาจากการรังวัดออกโฉนดที่ดินเลขที่ ๑๓๙๓ และเลขที่ ๕๔๗๘๐ โดยใช้โฉนดที่ดินที่เจ้าของที่ดินได้ทำการรังวัดสอบเขตทั้งตำบล ไม่ปรากฏว่ามีารรुकล้ำที่สาธารณะบึงกลุ่มแต่ประการใด อีกฝ่ายหนึ่งซึ่งประกอบด้วยผู้แทนสำนักโยธา ผู้แทนเขตบางกะปิ และเจ้าหน้าที่เขตบางกะปิ ได้พิจารณาเปรียบเทียบโฉนดกับแผนที่ระวางเดิมโดยนำแผนที่หลังโฉนดใหม่ไปครอบรูปแผนที่ระวางเดิม ปรากฏว่า โฉนดเลขที่ ๑๓๙๓ ที่ทำการรังวัดใหม่เมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๓ มีแนวเขตเหลื่อมล้ำทับแนวเขตบึงกลุ่มประมาณ ๑๐ ไร่เศษ จึงไม่อาจหาข้อยุติปัญหาโต้แย้งดังกล่าวได้ เพราะต่างฝ่ายต่างมีเหตุในข้อกฎหมายและระเบียบด้วยกัน

กระทรวงมหาดไทยจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาวินิจฉัยปัญหาดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวประกอบกับได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงการคลัง(กรมธนารักษ์)ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์(กรมส่งเสริมสหกรณ์)ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย(กรมที่ดิน)และผู้แทนกรุงเทพมหานคร แล้ว มีความเห็นดังนี้

ที่ดินโฉนดเลขที่ ๑๓๙๓ มีการออกโฉนดครั้งแรกเมื่อ ร.ศ.๑๒๒ (พ.ศ.๒๔๔๖) การออกโฉนดในครั้งนั้นได้ดำเนินการตามประกาศพระบรมราชโองการให้ออกโฉนดที่ดินมณฑล

กรุงเทพฯ ร.ศ.๑๒๑ (พ.ศ.๒๔๔๔) วิธีการออกโฉนดตามประกาศพระบรมราชโองการฉบับนี้ จะต้องมีการประกาศเขตที่จะเดินสำรวจรังวัดเพื่อปักหลักเขตที่ดิน โดยเจ้าของหรือผู้แทนมานำชี้เขตของตน^๒ เมื่อปักหลักเขตที่ดินแล้วก็ให้ประกาศให้เจ้าของที่ดินมารับโฉนดใหม่ ส่วนหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินอย่างเก่าจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ยกเลิก^๓ โฉนดที่ดินดังกล่าวมานี้ จะต้องจำลองรูปแผนที่ที่ดินแปลงนั้น ๆ ไว้เป็นสำคัญ^๔ และที่ดินที่ได้ออกโฉนดตามประกาศนี้ให้เจ้าของมีกรรมสิทธิ์ตามกฎหมาย^๕ ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.๑๒๗ (พ.ศ. ๒๔๕๑) ใช้บังคับ ซึ่งในภาค ๒ อันเป็นบทบัญญัติว่าด้วยวิธีรังวัดที่ดินได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ว่า ให้เปลี่ยนหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินเป็นโฉนดแผนที่ทั้งหมด ส่วนจะดำเนินการในท้องที่ใดให้ เสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการแจ้งความในราชกิจจานุเบกษาเพื่อทำการเดินสำรวจรังวัดปักเขต โดยมีเจ้าของที่ดินหรือผู้แทนนำชี้เขตที่ดินของตน^๖ เมื่อรังวัดเสร็จแล้วก็จะออกโฉนดใหม่ตาม พระราชบัญญัตินี้และโฉนดเก่าเป็นอันใช้ไม่ได้^๗ โฉนดดังกล่าวจะต้องจำลองรูปแผนที่ไว้ด้วย^๘

^๒ประกาศออกโฉนดที่ดินมณฑลกรุงเทพฯ ลงวันที่ ๘ มกราคม ร.ศ.๑๒๐

ข้อ ๑ ถ้าผู้เป็นเจ้าของที่ดินในตำบลที่กล่าวนี้ได้ทราบประกาศว่าข้าหลวงเกษตรจะสำรวจ และจัดให้ปักเขตที่ดินในที่ของตนเมื่อใดแล้ว ก็ให้เจ้าของมานำหรือให้มีผู้แทนตัวมานำชี้เขตที่ดินของตน ข้าหลวงเกษตรจะได้รังวัดแลปักเขตให้

^๓ข้อ ๗ เมื่อข้าหลวงเกษตรได้รังวัดแลจัดให้ปักเขตที่ดินเสร็จแล้วข้าหลวงเกษตรจะได้ ประกาศกำหนดวันให้เจ้าของนำมารับโฉนดใหม่ เพราะต่อไปจะทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ยกเลิกหนังสือ สำคัญสำหรับที่ดินอย่างเก่าทั้งปวง ในที่ซึ่งข้าหลวงเกษตรได้ตรวจรังวัดและจัดให้ปักเขตแล้วนั้น

ประกาศออกโฉนดที่ดิน ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ร.ศ.๑๒๐

^๔ข้อ ๑ หนังสือโฉนดที่ดินที่จะได้ออกให้แก่เจ้าของที่ดินตามประกาศนี้เป็นหนังสือพิมพ์แบบ หลวงบอกชื่อแลตำแหน่งเจ้าพนักงานออกโฉนด ชื่อวงษ์ตระกูลที่อยู่ของผู้รับโฉนดตำแหน่งแห่งที่ดินและขนาด ที่ดินที่ซึ่งจดเขตทั้งสี่ทิศ แลจำลองรูปแผนที่ดินแปลงนั้นลงไว้ในโฉนดด้วยเป็นสำคัญ ในท้ายโฉนดมีที่ตาราง สำหรับจดหมายเหตุสำคัญในการแก้ไขที่ดินแปลงนั้นต่อไปภายหลังด้วย

^๕ข้อ ๗ ที่ดินซึ่งได้ออกโฉนดตามประกาศนี้ ให้เจ้าของมีกรรมสิทธิ์ตามพระราชกำหนด กฎหมาย

พระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.๑๒๐

^๖มาตรา ๔ ในบัดนี้มีความประสงค์จะเปลี่ยนหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินเป็นโฉนดแผนที่ ทั้งหมด เพราะเหตุฉะนั้นจึงให้เสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการมีอำนาจแจ้งความในราชกิจจานุเบกษา ให้เจ้าของที่มารับ โฉนดหรือเปลี่ยนโฉนดได้ในทุกแห่งทุกตำบล ถ้าผู้ใดขัดขืนไม่ช่วยเจ้าพนักงานกระทำการรังวัด หรือการออก โฉนดแผนที่ให้สะดวกอย่างใด ให้มีโทษปรับครั้งละ ๑๐๐ บาทลงมาเป็นพินัย แล้วแต่ศาลจะเห็นสมควร

มาตรา ๙ ถ้าผู้ที่เป็นเจ้าของที่ดินในตำบลที่กล่าวนี้ได้ทราบประกาศว่าข้าหลวงเกษตรจะ สำรวจ และจัดให้ปักเขตที่ดินในที่ของตนเมื่อใดแล้ว ก็ให้เจ้าของมานำหรือให้มีผู้แทนตัวมานำชี้เขตที่ดินของตน ข้าหลวงเกษตรจะได้รังวัดแลจัดให้เจ้าของที่ดินปักเขตของตน

^๗มาตรา ๑๓ เมื่อข้าหลวงเกษตรได้รังวัดแลจัดให้ปักเขตที่ดินเสร็จแล้ว ข้าหลวงเกษตรจะได้ ประกาศกำหนดวันให้เจ้าของที่มารับโฉนดใหม่ แลเมื่อได้ออกโฉนดใหม่แล้วโฉนดเก่าเป็นอันใช้ไม่ได้

^๘มาตรา ๒๙ หนังสือโฉนดที่ดินที่จะได้ออกให้แก่เจ้าของที่ดินตามพระราชบัญญัตินี้ เป็น หนังสือพิมพ์แบบหลวงบอกชื่อแลตำแหน่งเจ้าพนักงานออกโฉนดชื่อวงษ์ตระกูลที่อยู่ของผู้รับโฉนด ตำแหน่ง แห่งที่ดิน และขนาดที่ดินซึ่งจดเขตทั้งสี่ทิศ แลจำลองรูปแผนที่ดินแปลงนั้นลงไว้ในโฉนดด้วยเป็นสำคัญ ในท้าย

และให้เจ้าของที่ดินที่ได้รับโฉนดตามพระราชบัญญัตินี้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นตามพระราชกำหนดกฎหมาย^๙

เมื่อได้พิจารณาหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. ๑๒๗ ดังกล่าวข้างต้นแล้วจะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. ๑๒๗ มีความมุ่งหมายจะยกเลิกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินก่อนหน้านั้นทั้งหมด และให้มีการเดินสำรวจรังวัดปักเขตโดยมีเจ้าของที่ดินหรือผู้แทนนำชี้เขตที่ดินของตนใหม่ ดังนั้น ที่ดินบริเวณใดที่มีการดำเนินการรังวัดปักเขตจนกระทั่งมีการออกโฉนดใหม่ให้แล้ว ย่อมจะถือได้ว่าโฉนดที่ดินเก่าเป็นอันใช้ไม่ได้ตามมาตรา ๑๓^{๑๐} แห่งพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. ๑๒๗ และต้องถือเขตที่ดินตามโฉนดใหม่ซึ่งถือว่ามีเนื้อที่ถูกตอกว่าที่ได้มีการรังวัดปักเขตและออกโฉนดมาก่อนหน้านั้น และสำหรับที่ดินแปลงโฉนดเลขที่ ๑๓๙๓ ที่มีปัญหาหรือมานั้นเป็นที่ดินอยู่ในท้องที่อำเภอบางกะปิ ซึ่งได้มีการเดินรังวัดสอบเขตตามมาตรา ๘ และมาตรา ๙^{๑๑} แห่งพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. ๑๒๗ ตามประกาศเดินรังวัดสอบเขตโฉนดที่ดินในท้องที่อำเภอบางเขน อำเภอบางกะปิ จังหวัดพระนคร ลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๖๑ ประกาศดังกล่าวกำหนดว่า “ด้วยที่ดินในท้องที่อำเภอบางเขน อำเภอบางกะปิ จังหวัดพระนคร ที่ได้เดินรังวัดแลออกโฉนดไปแล้วนั้น เป็นที่ซึ่งทำการรังวัดไว้นานมาแล้ว เขตที่ดินย่อมจะคลาดเคลื่อนไปจากรูปแผนที่เดิมได้บัดนี้ กระทรวงเกษตรธิการมีความประสงค์จะให้เจ้าพนักงานออกโฉนดที่ดินกรุงเทพ ฯ จัดพนักงานออกไปเดินรังวัดตรวจแก้แผนที่หลังโฉนดใหม่” ที่ดินแปลงนี้ต่อมาได้มีการออกโฉนดที่ดินตามประกาศแจกโฉนดที่ดินลงวันที่ ๑๓ มกราคม พ.ศ. ๒๔๖๔^{๑๒} ดังนั้น สำหรับที่ดินแปลงดังกล่าวซึ่งได้มีการรังวัดปักเขตใหม่ตามประกาศเดินรังวัดสอบเขตโฉนดที่ดินในท้องที่อำเภอบางเขน อำเภอบางกะปิ จังหวัดพระนคร ลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๔๖๑ และได้มีการออกโฉนดให้เมื่อ พ.ศ. ๒๔๖๔ จึงต้องถือว่าโฉนดใหม่เป็นโฉนดที่ถูกตอ เพราะโฉนดเก่าที่ออกให้เมื่อ ร.ศ. ๑๒๒ เป็นอันใช้ไม่ได้แล้ว

(ลงชื่อ) อมร จันทสมบุรณ์

(นายอมร จันทสมบุรณ์)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

โฉนดมีที่ตารางสำหรับจดหมายเหตุสำคัญในการแก้ทะเบียนที่ดินแปลงนั้นต่อไปภายหน้าด้วย

“มาตรา ๓๕ ที่ดินซึ่งได้ออกโฉนดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เจ้าของมีกรรมสิทธิ์ตามพระราชกำหนดกฎหมาย

๑๐โปรดดูเชิงอรรถที่ (๗)

๑๑โปรดดูเชิงอรรถที่ (๖)

๑๒ประกาศบอกล่วงหน้าจะแจกโฉนดที่ดิน ลงวันที่ ๑๓ มกราคม พ.ศ. ๒๔๖๔

(๑) ตำบลบางแจรงร้อนนอก อำเภอราชบุรณะ จังหวัดธนบุรี

(๒) ตำบลคลองกุ่ม อำเภอบางกะปิ จังหวัดพระนคร

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๒๘