

บันทึก

เรื่อง ความหมายของคำว่า “ติดต่อกัน” ตามระเบียบคณะกรรมการ
จัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๑๕)

กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย ได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท.๐๖๐๖/๑๒๔๘๕ ลงวันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๒๔ ขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาเกี่ยวกับการตีความคำว่า “ติดต่อกัน” ในระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๑๕) ฯ โดยมีข้อเท็จจริงว่า ผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๐๐ (ภายหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ) โดยไม่มีหลักฐานสำหรับที่ดินแต่อย่างใด ต่อมาเมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๔ ได้โอนการครอบครองที่ดินดังกล่าวให้แก่บุคคลอื่น จึงมีปัญหาว່ ผู้รับโอนการครอบครองที่ดินนั้นซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์จนถึงปัจจุบัน จะมาทำการสำรวจเพื่อออกโฉนดที่ดินตามโครงการสำรวจออกโฉนดที่ดินทั้งตำบลของกรมที่ดินได้หรือไม่ กรมที่ดินได้เสนอปัญหาดังกล่าวนี้ให้คณะกรรมการพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายของกรมที่ดินพิจารณาแล้ว คณะกรรมการดังกล่าวมีความเห็นแยกเป็น ๒ ฝ่าย คือ

ฝ่ายที่ ๑ มีความเห็นว่า เมื่อพิจารณามาตรา ๒๗ ตรี มาตรา ๕๘ ทวิวรรคสอง (๑) มาตรา ๕๙ และมาตรา ๕๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว เห็นว่า บทกฎหมายดังกล่าวนี้ เป็นเรื่องครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ และตามความในมาตรา ๒๗ ตรี วรรคสอง มาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสาม มาตรา ๕๙ วรรคสอง และมาตรา ๕๙ ทวิ วรรคสอง นั้น ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินให้หมายความรวมถึง ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าวด้วย ส่วนปัญหาที่พิจารณานี้เป็นเรื่องการครอบครองหลังจากประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแล้ว ฝ่ายนี้เห็นว่า คำว่า “ติดต่อกัน” ตามระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๑๕) ฯ ข้อ ๗ หมายถึงบุคคลคนเดียวครอบครองติดต่อกัน ดังนั้น ผู้รับโอนการครอบครองจึงไม่สามารถนำเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินได้

ฝ่ายที่ ๒ มีความเห็นว่า คำว่า “ติดต่อกัน” ในระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๑๕) ฯ มีที่ใช้ทั้งในกรณีครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ คือ ในข้อ ๔ (๑) และในกรณีครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแล้ว คือ ในข้อ ๗ (๑) และ (๓) ดังนั้นเมื่อคำว่า “ติดต่อกัน” ตามระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๑๕) ฯ ข้อ ๔ (๑) หมายถึงการครอบครองต่อเนื่องตามมาตรา ๒๗ ตรี มาตรา ๕๘ ทวิ วรรคสอง (๑) มาตรา ๕๙ และมาตรา ๕๙ ทวิ แล้ว คำว่า “ติดต่อกัน” ตามระเบียบกล่าวในข้อ ๗ (๑) ก็น่าจะหมายถึงการครอบครองต่อเนื่องเช่นเดียวกัน ประกอบกับตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๕๘ ได้บัญญัติถึงกรณีโอนการครอบครองแก่กันว่า ผู้รับโอนจะนับเวลาซึ่งผู้โอนครอบครองอยู่

ก่อนนั้นรวมเข้ากับเวลาครอบครองของตนก็ได้ ตามคำพิพากษาฎีกาที่ ๘๓๕/๒๕๗๓ และคำพิพากษาฎีกาที่ ๘๐/๒๕๑๗ และตามเจตนารมณ์ของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๕ และระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๑๕) ๑ ก็ต้องการที่จะช่วยเหลือให้ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ แต่ก่อนประกาศของคณะปฏิวัติฉบับดังกล่าวใช้บังคับ เป็นเวลาไม่น้อยกว่าสามปี ได้สิทธิในที่ดินภายใต้เงื่อนไขและข้อกำหนดแห่งประมวลกฎหมายที่ดินอยู่แล้ว จึงไม่น่าจะตีความเคร่งครัดว่า ถ้ามีการโอนการครอบครองกันก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับไม่ถึงสามปี จนถึงวันนำทำการสำรวจเพื่อออกโฉนดที่ดินแล้ว จะนำทำการสำรวจจึงเห็นว่าตามปัญหานี้ผู้รับโอนการครอบครอง จึงน่าจะนำทำการสำรวจเพื่อออกโฉนดที่ดินได้

กรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่า ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาสำคัญและเป็นการตีความกฎหมาย จึงได้ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยความหมายของคำว่า “ติดต่อกัน” ในระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๑๕) ๑ ว่า จะหมายความว่ารวมถึงการครอบครองและทำประโยชน์โดยบุคคลหลายคนต่อเนื่องกันด้วยหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวร่วมกับผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) ซึ่งได้มาร่วมประชุมเพื่อชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ได้ความตามคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) ว่า ปัญหาที่กรมที่ดินหรือมานั้นยังมิได้มีการเสนอไปให้คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติทราบและพิจารณาแต่ประการใด เมื่อคณะกรรมการพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายของกรมที่ดินมีความเห็นแยกเป็น ๒ ฝ่าย กรมที่ดินจึงหารือมายังคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) เห็นว่า ระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๑๕) ๑ นี้เป็นระเบียบที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้วางไว้ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๐^๑ แห่ง

^๑ มาตรา ๒๐ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (๑) วางนโยบายการจัดที่ดิน การใช้ที่ดิน หรือการพัฒนาที่ดิน
- (๒) วางแผนการกำหนดบริเวณการใช้ที่ดิน การถือครอง รวมทั้งการอนุรักษ์ที่ดินและน้ำ
- (๓) สงวนและพัฒนาที่ดินเพื่อจัดให้แก่ประชาชน
- (๔) สงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน
- (๕) อนุมัติโครงการการจัดที่ดินของทบวงการเมือง
- (๖) ควบคุมการจัดที่ดินตามประมวลกฎหมายนี้และกฎหมายอื่น
- (๗) ปฏิบัติการเกี่ยวกับที่ดินตามคณะรัฐมนตรีมอบหมาย
- (๘) มอบหมายให้ทบวงการเมืองที่เกี่ยวข้องดำเนินการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่อย่างใดอย่าง

หนึ่งในมาตรานี้แทนคณะกรรมการได้ตามที่เห็นสมควร

- (๙) ปฏิบัติการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น

(๑๐) วางระเบียบหรือข้อบังคับกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขเกี่ยวกับการจัดที่ดินและการประเมินราคาที่ดิน เพื่อการภาษีบำรุงท้องที่หรือเพื่อกิจการอื่น

ระเบียบหรือข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับประชาชน ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๕ ฉะนั้น เมื่อมีปัญหาในการตีความคำว่า “ติดต่อกัน” ซึ่งเป็นถ้อยคำที่ใช้อยู่ในข้อ ๔ (๑) และข้อ ๗ (๑) และ (๓) แห่งระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๑๕) ๑ กรมที่ดินก็จะได้เสนอคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติซึ่งเป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะเรื่องทราบและพิจารณาก่อน หากคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติเห็นสมควรจะหาหรือคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยผ่านกรมที่ดินซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในงานธุรการของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ก็ย่อมจะกระทำได้ตามระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒ ข้อ ๓ (๔)^๒

ดังนั้น เพื่อให้การรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายเป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) จึงเห็นสมควรแจ้งให้กรมที่ดินทราบและดำเนินการตามระเบียบของคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒ ต่อไป

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการ ๑

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สิงหาคม ๒๕๒๔

^๒ ข้อ ๓ กรรมการร่างกฎหมายจะพิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมายแก่บุคคลดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(๔) คณะกรรมการซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะเรื่อง โดยผ่านทางกระทรวง ทบวง กรม ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในงานธุรการของคณะกรรมการนั้น ๑

๑.ล๑

๑.ล๑