

บันทึก

เรื่อง สถานะทางกฎหมายของที่ดินบริเวณแม่น้ำที่ต้นเขินเป็นที่ราบก่อนใช้บังคับ
ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และประมวลกฎหมายที่ดิน
(กรณีที่ดินบริเวณ “ปิงห่าง” ตำบลสารภี อำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่)

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ส่วนมาก ที่ มท ๐๖๑๒/๔๔๑๒ ลงวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๓๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า จังหวัดเชียงใหม่ส่งเรื่องหารือเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินในบริเวณที่ดิน “ปิงห่าง” หมู่ที่ ๖ ตำบลสารภี อำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งเดิมเป็นทางแม่น้ำปิงต่อมาทางน้ำปิงได้เปลี่ยนทางเดินทำให้ต้นเขินเป็นที่ราบหมดสภาพเป็นแม่น้ำ และได้มีราษฎรเข้าไปครอบครองทำประโยชน์โดยปลูกบ้านเรือนอยู่อาศัยและทำสวนผลไม้ยืนต้น จำนวน ๕๔ ราย มีหลักฐาน น.ส.๓ จำนวน ๑๙ ราย ส.ค. ๑ จำนวน ๒๒ ราย และไม่มีหลักฐาน ๑๓ ราย จังหวัดสอบสวนข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏว่าที่ดินบริเวณ “ปิงห่าง” ต้นเขินหมดสภาพจากการเป็นแม่น้ำมาประมาณ ๑๐๐ ปี หรือกว่านั้น ตรวจสอบหลักฐานทะเบียนที่ดินบริเวณนี้ไว้เป็นสาธารณประโยชน์แล้ว ไม่ปรากฏในทะเบียน จึงทำให้น่าเชื่อว่าทางราชการไม่เคยสงวนที่ดินบริเวณนี้ไว้เป็นที่สาธารณประโยชน์และข้อเท็จจริงราษฎรก็ไม่เคยใช้ประโยชน์ร่วมกันแต่อย่างใด ประกอบกับที่ดินบริเวณดังกล่าว กระทรวงมหาดไทยเคยพิจารณาว่า ที่ดินส่วนที่อยู่ใต้หลักกิโลเมตรที่ ๑๔.๘ ลงไปจนสุดเขตจังหวัดเชียงใหม่ ไม่ควรออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้ เพราะที่ดินยังเป็นที่สาธารณประโยชน์อยู่ ดังนั้น การนำที่ดินบริเวณดังกล่าวมาจัดสรรหรือออกหนังสือแสดงสิทธิให้แก่ราษฎร จึงต้องถอนสภาพที่ดินตามนัยมาตรา ๘ วรรคสอง (๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินก่อน

กระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) พิจารณาแล้วเห็นว่า ที่ดินบริเวณ “ปิงห่าง” หากหมดสภาพการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันไปโดยธรรมชาติก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยทางราชการไม่เคยสงวนหวงห้ามที่ดินไว้ และราษฎรก็ได้ใช้ประโยชน์ร่วมกันที่ดินสาธารณประโยชน์ดังกล่าวย่อมกลายสภาพเป็นที่รกร้างว่างเปล่าตามมาตรา ๑๓๐๔ (๑) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงไม่ต้องดำเนินการถอนสภาพที่ดินตามมาตรา ๘ วรรคสอง (๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และจังหวัดอาจพิจารณาออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ แต่เนื่องจากเรื่องนี้เป็นปัญหาข้อกฎหมายซึ่งมีผลต่อการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่และสิทธิในที่ดินของราษฎรผู้ครอบครองและทำประโยชน์ จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาวินิจฉัยปัญหาดังกล่าวก่อนดำเนินการต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาเรื่องหรือดังกล่าวประกอบกับได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดินและจังหวัดเชียงใหม่) แล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า บริเวณที่ดินตามที่หารือนี้อยู่ที่ หมู่ที่ ๖

ตำบลสารภี อำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่ เดิมเป็นทางน้ำ คือแม่น้ำปิง ต่อมาได้ตั้งเนินเป็นที่ราบ เพราะแม่น้ำเปลี่ยนทางเดินเมื่อประมาณ ๑๐๐ ปีหรือกว่านั้น มีความกว้าง ๑.๗ เส้น ยาว ๖.๕ กิโลเมตร มีเนื้อที่ประมาณ ๑๗๖ ไร่ ซึ่งในแผนที่ระหว่างออกโฉนดที่ดินที่ทำเมื่อ พ.ศ.๒๔๘๑ ได้ลงกำกับว่า “ปิงห่าง” มีราษฎรครอบครองทำประโยชน์เป็นสัดส่วนและได้ร้องขอให้ทางราชการออกหนังสือสำคัญแสดงสิทธิที่ดินให้ ใน พ.ศ.๒๔๘๒ กระทรวงมหาดไทยจึงแต่งตั้งคณะกรรมการทำการสอบสวนพิจารณาสรุปความเห็น ว่าให้ออกเอกสารสิทธิให้แก่ราษฎรในส่วนที่อยู่ตอนเหนือหลักกิโลเมตรที่ ๑๔.๘ ได้ ส่วนตอนใต้หลักกิโลเมตรที่ ๑๔.๘ ลงไปจนสุดเขตแดนจังหวัดเชียงใหม่ไม่ควรออกหนังสือแสดงสิทธิให้ เพราะที่ดินยังเป็นที่สาธารณประโยชน์อยู่ โดยปรากฏข้อความอยู่ในแผนที่ระหว่าง ณ สำนักงานที่ดินจังหวัดเชียงใหม่ แต่เมื่อใช้บังคับประมวลกฎหมายที่ดินใน พ.ศ.๒๔๙๗ มีราษฎรแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ไว้บางส่วน และบางรายก็ได้นำหลักฐานมาออก น.ส. ๓ ไปแล้ว ยังมีที่ดินส่วนที่เหลือยังไม่มีหลักฐานสำหรับที่ดินประมาณ ๑๘ ไร่ ซึ่งมีผู้ครอบครอง ๑๓ ราย คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่าข้อเท็จจริงบางประการเกี่ยวกับสภาพที่ดินที่หาหรือยังไม่ชัดเจนเพียงพอ จึงให้กระทรวงมหาดไทยชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมเกี่ยวกับสภาพที่ดินและการใช้ประโยชน์ของราษฎรใน พ.ศ.๒๔๙๒ เพื่อต้องการทราบเหตุผลว่าเหตุใด คณะกรรมการที่กระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งไปสอบสวนพิจารณาจึงเห็นว่าที่ดินตอนใต้หลักกิโลเมตรที่ ๑๔.๘ เป็นที่สาธารณประโยชน์ไม่ควรออกหนังสือสำคัญแสดงสิทธิในที่ดิน

กรมที่ดินได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๖๑๘/๔๑๑๖ ลงวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๙ ชี้แจงผลการสอบสวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมโดยนายอำเภอสารภีได้สอบปากคำกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และราษฎรที่เคยเห็นสภาพที่ดินเมื่อ พ.ศ.๒๔๙๒ สรุปได้ว่า สภาพที่ดินและการใช้ประโยชน์ที่ดินบริเวณ “ปิงห่าง” ตอนใต้หลักกิโลเมตรที่ ๑๔.๘ ในขณะนั้นเป็นที่ลุ่มระดับพื้นต่ำกว่าตอนเหนือหลักกิโลเมตรที่ ๑๔.๘ ประมาณ ๑ เมตร ถึง ๑ เมตรครึ่ง มีเนื้อที่ประมาณ ๒๑ ไร่ ราษฎรใช้ทำประโยชน์เป็นที่เพาะพันธุ์กล้าข้าวและทำนา โดยได้ปักหลักแบ่งเขตการครอบครองที่ดินไว้เป็นสัดส่วน ไม่มีสภาพเป็นที่น้ำไหลหรือที่สาธารณประโยชน์ซึ่งประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ส่วนสภาพที่ดินบริเวณ “ปิงห่าง” ตอนเหนือหลักกิโลเมตรที่ ๑๔.๘ ราษฎรใช้เป็นที่ทำสวนผลไม้ยืนต้น และใช้ปลูกที่อยู่อาศัยเป็นหลักฐานมั่นคง จึงได้ออกเอกสารสิทธิให้เฉพาะที่ดินส่วนที่อยู่ตอนเหนือหลักกิโลเมตรที่ ๑๔.๘ สำหรับสภาพที่ดินบริเวณตอนใต้หลักกิโลเมตรที่ ๑๔.๘ ในปัจจุบัน ราษฎรใช้ปลูกบ้านอยู่อาศัยและทำสวนลำไย โดยล้อมรั้วเขตที่ดินไว้เป็นสัดส่วน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) พิจารณาเรื่องนี้โดยอาศัยข้อเท็จจริงตามที่กระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) ชี้แจงเพิ่มเติมแล้ว เห็นว่า แม่น้ำปิงส่วนที่หาหรือได้ตั้งเนินหมดสภาพเป็นทางน้ำมาแล้วประมาณ ๑๐๐ ปี (ประมาณ พ.ศ.๒๔๓๘) หรือก่อนนั้น บทบัญญัติของกฎหมายที่ดินที่ใช้บังคับอยู่ในช่วงเวลาดังกล่าวคือกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จยังมิได้แบ่งที่ดินของรัฐออกเป็นประเภทต่างๆ โดยถือเพียงว่าที่ดินทั้งหมดเป็นของ

พระมหากษัตริย์^๑ และได้เริ่มกำหนดประเภทที่ดินของรัฐออกตามการใช้ประโยชน์ในข้อ ๔^๒ ของข้อบังคับการหวงห้ามที่ดิน ศก ๑๑๗ (พ.ศ.๒๔๔๒) กำหนดประเภทที่ดินที่นายอำเภอไม่สามารถออกใบเหยียบย่ำให้แก่ราษฎรผู้ขอหวงห้ามที่ดิน ได้แก่ ที่ใช้ในราชการหลวง ที่หวงห้ามในการทำอากร ที่มหาชนได้อาไศรยเป็นสาธารณประโยชน์ ฯลฯ แต่ก็ยังไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดแบบพิธีการเปลี่ยนแปลงสถานะที่ดินของรัฐประเภทหนึ่งไปเป็นที่ดินของรัฐประเภทอื่น ดังนั้น ที่ดินของรัฐจะมีสถานะทางกฎหมายอย่างไรในขณะนั้นจึงย่อมขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงว่าสภาพที่ดินเป็นอย่างไร และมีการใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นอย่างไร ถ้าข้อเท็จจริงเป็นไปตามที่กระทรวงมหาดไทยชี้แจงว่า หลังจากที่แม่น้ำปิงเปลี่ยนทางเดินที่ดินบริเวณ “ปิงห่าง” ดินขึ้นเป็นที่ราบแล้ว รัฐไม่เคยประกาศสงวนหวงห้ามที่ดินบริเวณนั้นไว้เพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน รวมทั้งประชาชนไม่ได้ใช้ประโยชน์ในลักษณะเป็นการใช้ร่วมกัน เมื่อได้ประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๔ ในวันที่ ๑ เมษายน ๒๔๗๕ มาตรา ๑๓๐๔^๓ ได้แบ่งประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดินออกเป็น ๓ ประเภท คือ ที่ดินรกร้างว่างเปล่า สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และสาธารณสมบัติของแผ่นดินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ที่ดินบริเวณ “ปิงห่าง” จึงจัดอยู่ในจำพวกสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่าตามมาตรา

^๑ ศุภมัสสุ ๑๙๐๓ ศุภมัสสุจะระวสาชมาศกาฬปักษัตติยดิถีระวิวารบริเนทกาลกำหนดพระบาทสมเด็จพระเจ้าบรมโกศบรมจักรพรรดิราชาธิราชบรมบพิตร์ พระพุทธเจ้าอยู่หัวเสด็จในพระที่นั่งรัตนสิงห์าศน์ จึงเจ้าขุนหลวงสพฐานครบาลบังคมทูลพระกรุณา ด้วยผู้ซึ่งที่แดนรั้วเรือน ไร่ สวน พืพาทว่าที่เดิมแก่กัน แลผู้หนึ่งว่าที่นั้นเป็นมรฎก จะเอาที่นั้น จึงพระเจ้าอยู่หัวมีพระราชโองการมานพระบัณฑูรสุรสิงหนาท ดำรัสตรัสแก่เจ้าขุนหลวงสพธา แลมุขมนตรีทั้งหลายว่า ที่ในแคว้นแคว้นกรุงเทพพระมหานครศรีอยุธยา มหาติลกภพนพรัตน์ราชธานีบุรีรมย์ เป็นที่แห่งพระเจ้าอยู่หัว หากให้ราษฎรทั้งหลายผู้เป็นข้าแผ่นดินอยู่ จะได้เป็นที่ราษฎรหาไม่ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ ข้อ ๔ ถ้านายอำเภอได้สวนได้ความ เห็นเปนที่ขัดข้องแก่การที่จะหวงห้ามที่รายนั้น

(๑) เพราะเหตุที่ผู้ขอเปนคนในบังคับต่างประเทศก็ตาม

(๒) เพราะที่นั้นเปนที่ใช้ในราชการหลวงก็ตาม

(๓) เพราะที่นั้นเปนที่หวงห้ามในการทำอากรก็ตาม

(๔) เพราะที่นั้นเปนที่มหาชนได้อาไศรยเป็นสาธารณประโยชน์จะเปนความเดือดร้อนแก่มหาชนเพราะผู้ใดหวงห้ามเอาเปนของเอกชนเสียก็ตาม

(๕) หรือเพราะที่นั้นเปนที่มีเจ้าของโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่แล้วตามเมื่อมีความขัดข้องอยู่อย่างหนึ่งอย่างใดดังนี้ ให้นายอำเภอสลักหลังลงในเรื่องราว (ตามแบบที่ ๑) ยกเรื่องราวขึ้นเสีย

^๓ มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่าที่ชายตลิ่ง ทางน้ำทางหลวง ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่าป้อมและโรงทหาร สำนักราชการ บ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธภัณฑ์

๑๓๐๔ (๑) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งบุคคลอาจได้มาตามมาตรา ๑๓๓๔^๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนสภาพตามมาตรา ๘ (๑)^๕ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินก่อนแต่อย่างใด

(ลงชื่อ) อัคราทร จุฬารัตน
(นายอัคราทร จุฬารัตน)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๓๙

^๔ มาตรา ๑๓๓๔ ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดินนั้น ท่านว่าบุคคลอาจได้มาตามกฎหมายที่ดิน

^๕ มาตรา ๘ บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษา และดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามควรแก่กรณี อำนาจหน้าที่ตั้งว่ารัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ได้

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมือง อาจถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่นหรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนจัดหาที่ดินมาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว การถอนสภาพหรือโอนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ แต่ถ้าพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ที่ดินนั้น หรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และมีได้ตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดตามอำนาจกฎหมายอื่นแล้ว การถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา