

บันทึก

เรื่อง ทหรีอปัญหาข้อกฎหมายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
กรณีที่ดิน “หนองหว้า” จังหวัดยโสธร (หนองน้ำธรรมชาติซึ่งไม่มี
พลเมืองเคยใช้ประโยชน์ร่วมกัน จะเป็นทีสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) หรือไม่ และหนองน้ำสาธารณประโยชน์
ที่ต้นเขินหมดสภาพการใช้ประโยชน์ร่วมกัน จะยังคงเป็นทีสาธารณสมบัติ
ของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) หรือไม่

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๗๑๑/๑๐๔๕๗ ลงวันที่ ๑๗
กรกฎาคม ๒๕๒๗ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ด้วยกระทรวงมหาดไทยได้
แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบสภาพและสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดิน “หนองหว้า” กรณี
นายเซ่ง หลักราญ สมาชิกสภาจังหวัดยโสธร ได้ขอให้พิจารณาทบทวนเกี่ยวกับที่ดิน “หนองหว้า”
ในท้องที่ตำบลน้ำคำใหญ่ อำเภอเมืองยโสธร จังหวัดยโสธร โดยอ้างว่าจังหวัดยโสธรสอบสวนและ
รายงานข้อเท็จจริงต่อกรมที่ดินผิดพลาดคลาดเคลื่อน การร้องเรียนเกี่ยวกับที่ดินแปลงนี้ นายเซ่ง
หลักราญ ได้เคยร้องเรียนมาก่อนแล้วหลายครั้ง ตามลำดับดังนี้

๑. เมื่อ พ.ศ.๒๕๑๙ นายเซ่ง หลักราญ กับพวก ร้องเรียนต่อกรมที่ดินกล่าวหา
ว่านายวันดี วรรณชาติ ร่วมกับเจ้าหน้าที่ออก น.ส.๓ ทบที่สาธารณะหนองหว้าโดยอ้างว่า “หนอง
หว้า” เป็นที่ดินแปลงเดียวกับที่สาธารณะ “หนองเหล่า” ซึ่งทางอำเภอขึ้นทะเบียนไว้ ตั้งอยู่หมู่ที่ ๔
ตำบลในเมือง และราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันตลอดมากรมที่ดินให้จังหวัดยโสธรสอบสวนแล้ว
ปรากฏว่า ที่ดินที่ร้องเรียน คือ ที่ดิน น.ส.๓ เลขที่ ๒๙ หมู่ที่ ๑๑ (บ้านดับเต่า) ตำบลน้ำคำใหญ่
อำเภอเมืองยโสธร ซึ่งออก น.ส.๓เมื่อวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๑๘ ให้แก่นายวันดี วรรณชาติ
บริเวณตอนกลางที่ดินดังกล่าวเป็นที่ลุ่มมีน้ำขังอยู่เสมอในหน้าน้ำ ราษฎรทั่วไปเรียกว่า “หนอง
หว้า” แต่ไม่เคยทราบมาก่อนว่าเป็นหนองน้ำสาธารณะ ราษฎรเคยเข้าไปใช้ประโยชน์บ้างแต่ต้อง
ขออนุญาต นายวันดี วรรณชาติ กำนันตำบลน้ำคำใหญ่ยืนยันว่า หมู่บ้านดับเต่ามีหนองน้ำ
สาธารณะเพียง ๒ แห่ง คือ “หนองผือ” กับ “หนองนาผาย” หมู่บ้านดับเต่าไม่เคยมีประวัติเป็น
หมู่ที่ ๔ ตำบลในเมือง มาก่อน จังหวัดเห็นว่า ที่ดินที่ร้องเรียนไม่ใช่ที่สาธารณะ เพราะประชาชน
ไม่เคยใช้ประโยชน์ร่วมกัน และทางราชการไม่เคยหวงห้ามไว้ การที่ราษฎรเข้าไปใช้ประโยชน์
เพียงชั่วครั้งชั่วคราว เป็นลักษณะการเอื้ออำนวยกันระหว่างเพื่อนบ้าน เมื่อเป็นเช่นนี้ กรมที่ดินจึง
ได้สั่งยุติเรื่องร้องเรียนตามบันทึกที่ มท.๐๖๐๗/๑๑ ลงวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๑๙

๒. ต่อมาเมื่อ พ.ศ.๒๕๒๐ นายเซ่ง หลักราญ ได้ร้องเรียนกรณีเดียวกันนี้ต่อ
นายกรัฐมนตรี และสำนักงาน ป.ป.ป. โดยอ้างว่า การพิจารณาสอบสวนของจังหวัดไม่ถูกต้องตรง
กับความจริง สำนักงานนายกรัฐมนตรีและสำนักงาน ป.ป.ป.จึงส่งเรื่องให้กรมที่ดินพิจารณา กรม

ที่ดินได้ขอให้จังหวัดสอบสวนเรื่องนี้ใหม่ โดยเปิดโอกาสให้ผู้ร้องนำพยานหลักฐานมาแสดงอย่างเต็มที่ จังหวัดได้ให้อำเภอเมืองยโสธรแต่งตั้งกรรมการสอบสวนแล้วรายงานมา หนองหัวไม้ใช้หนองสาธารณะ แต่เป็นหนองส่วนบุคคลของนายวันดี วรรณชาติ จากการประชุมราษฎรบ้านตำบลท่า หมู่ที่ ๑๑ และหมู่ที่ ๑๒ ตำบลน้ำคำใหญ่ และการประชุมสภาตำบลน้ำคำใหญ่ต่างลงมติว่า หนองหัวไม้เป็นของนายวันดี วรรณชาติ ไม่ใช่หนองสาธารณะ ราษฎรไม่ได้รับความเดือดร้อนจากการไม่ได้ใช้หนองน้ำดังกล่าว ได้ตรวจสอบทะเบียนที่สาธารณะตำบลน้ำคำใหญ่แล้วไม่ปรากฏชื่อ หนองหัวไม้แต่อย่างใด และตามประวัติของทางราชการ หมู่ที่ ๔ ตำบลในเมือง ไม่เคยเปลี่ยนแปลงมาเป็นหมู่ที่ ๑๑ ตำบลน้ำคำใหญ่ เมื่อไม่มีพยานหลักฐานชี้ชัด จึงไม่อาจเพิกถอน น.ส.๓ ของนายวันดี วรรณชาติ ได้

๓. ต่อมานายเซ่ง หลักหาญ ร้องเรียนขอให้จังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการระดับจังหวัดขึ้นพิจารณากลับกรองเรื่องนี้อีกครั้งหนึ่ง โดยอ้างทะเบียนที่สาธารณะของอำเภอลำดับที่ ๔๖ หมู่ที่ ๔ ตำบลในเมือง อำเภอเมืองยโสธร เป็นหลักฐานว่าเป็นหนองเดียวกับหนองหัวไม้ จังหวัดจึงแต่งตั้งคณะกรรมการประกอบด้วย ปลัดจังหวัดเป็นประธานกรรมการคณะกรรมการ ฯ ได้สอบสวนราษฎรหมู่ที่ ๑๑ และหมู่ที่ ๑๒ ตำบลน้ำคำใหญ่ แล้วปรากฏว่า ราษฎรส่วนใหญ่เห็นว่า หนองหัวไม้เป็นหนองส่วนบุคคลของนายวันดี วรรณชาติ ได้ตรวจสอบทะเบียนที่สาธารณะของอำเภอลำดับที่ ๔๖ หมู่ที่ ๔ ตำบลในเมืองแล้ว ปรากฏว่า ชื่อ “หนองเหล่า” ซึ่งต่อมา หมู่ที่ ๔ ตำบลในเมืองได้เปลี่ยนเป็นหมู่ที่ ๑๔ ตำบลเชียงคำ ไม่ใช่หมู่ที่ ๑๑ หรือหมู่ที่ ๑๒ ตำบลน้ำคำใหญ่ อันเป็นสถานที่ตั้ง “หนองหัวไม้” แต่อย่างใด จังหวัดเห็นว่า พยานหลักฐานที่ผู้ร้องอ้างอิงไม่อาจรับฟังได้ว่าที่พิพาทเป็นสาธารณะ เห็นควรยุติเรื่อง กรมที่ดินพิจารณาแล้ว เห็นชอบด้วย จึงได้สั่งยุติเรื่อง ตามบันทึกที่ มท.๐๖๐๗/๑๘ ลงวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๒๓

๔. ต่อมาเมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๒๓ นายเซ่ง หลักหาญ ได้ร้องเรียนต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ขอให้แต่งตั้งคณะกรรมการจากส่วนกลางขึ้นสอบสวนเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องอีก โดยกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ระดับอำเภอและจังหวัดร่วมมือกันปกปิดข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการออก น.ส.๓ ทับที่สาธารณะหนองหัวไม้ ซึ่งกระทรวงมหาดไทยมอบหมายให้กรมที่ดินพิจารณา กรมที่ดินพิจารณาแล้ว เห็นว่า เรื่องนี้ทางราชการได้พิจารณาให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ร้อง โดยมีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นพิจารณากันถึง ๓ ครั้ง และครั้งสุดท้ายเป็นคณะกรรมการระดับจังหวัด มีปลัดจังหวัดเป็นประธานกรรมการ ได้เปิดโอกาสให้ผู้ร้องนำพยานเอกสารและบุคคลเข้าสืบแต่ผลการพิจารณาก็ไม่อาจรับฟังได้ว่า หนองหัวไม้เป็นหนองสาธารณะ ประกอบกับกำนันผู้ใหญ่บ้านและราษฎรต่างยอมรับว่า ที่พิพาทเป็นหนองเอกชน การดำเนินการของเจ้าหน้าที่เป็นไปโดยชอบด้วยระเบียบและกฎหมายแล้ว จึงไม่ควรแต่งตั้งกรรมการออกไปดำเนินการตามคำร้องอีก

คณะกรรมการตรวจสอบสภาพและสอบสวนข้อเท็จจริงที่ดิน “หนองหัวไม้” ได้ตรวจสอบเอกสารเรื่องราวต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวมาในข้อ ๑. ถึงข้อ ๔. แล้ว เห็นว่าเรื่องนี้ เคยสั่งยุติเรื่องมาแล้ว แต่ก็ไม่สิ้นสุด และน่าจะเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่จะพิสูจน์จากพยานบุคคลซึ่งเกิดภายหลังสถานที่นั้นอย่างเดียวยังไม่ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้อพิจารณาที่ว่า “หนองน้ำส่วนบุคคล”

นั้น มีหรือไม่ตามกฎหมาย และหนองน้ำธรรมชาติจะแปรเป็นหนองน้ำส่วนบุคคลโดยอาศัยกฎหมายใด (โดยเฉพาะกรณีเรื่องนี้) และการออก น.ส.๓ ให้ไปนั้นเป็นการถูกต้องหรือไม่ กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นชอบด้วย จึงขอหารือในปัญหาข้อกฎหมายดังต่อไปนี้ คือ

๑. หนองน้ำซึ่งเกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ แต่ไม่มีพลเมืองเคยใช้ประโยชน์ร่วมกัน จะเป็นที่ยึดสิทธิของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๒)^๑ หรือไม่

๒. หนองน้ำสาธารณะประโยชน์ ซึ่งตั้งขึ้นเดิมหมดสภาพการใช้ประโยชน์ร่วมกันก่อนใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กรณีหนึ่ง กับหมดสภาพการใช้ประโยชน์ร่วมกันหลังใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ก่อนใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน อีกกรณีหนึ่งที่ติดังกล่าวจะยังคงเป็นที่ยึดสิทธิของแผ่นดิน ประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๒) หรือได้เปลี่ยนสภาพไปเป็นที่ยึดสิทธิของแผ่นดิน ประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่า ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๑)

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว และได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) แล้วมีความเห็นดังนี้

ตามผลการสอบสวนข้อเท็จจริงของอำเภอเมืองยโสธรเมื่อวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๒๑ เกี่ยวกับสภาพของที่ดิน “หนองหว้า” นั้น ปรากฏว่า “หนองหว้า” มีลักษณะเป็นที่ลาดลุ่มกันกะทะ อยู่บริเวณตอนกลางที่ดินเนื้อที่ประมาณ ๔ ไร่ของนายวันดี วรรณชาติ ซึ่งกรมที่ดินได้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓) ให้ตั้งแต่วันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๔๙๘ บริเวณ “หนองหว้า” มีเส้นผ่าศูนย์กลาง ๓๘ เมตร ลึกประมาณ ๐.๕๐ เมตร คิดเป็นเนื้อที่ประมาณ ๑/๒ ไร่ จะมีน้ำขังมากน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับฤดูกาล หากปีใดฝนไม่ตก น้ำก็อาจแห้งหรือมีน้ำขังอยู่บ้างเล็กน้อย ในขณะที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงเมื่อวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๒๑ เป็นระยะที่มีฝนตกมากพอสมควร น้ำที่ขังใน “หนองหว้า” มีเส้นผ่าศูนย์กลางเพียง ๑๐ เมตร ฉะนั้น จึงมีสภาพเป็น “_ที่ลุ่มน้ำขัง_” ไม่ปรากฏว่าเป็นทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แต่ปัญหาข้อ ๑. ที่กระทรวงมหาดไทยหารือมาว่า _หนองน้ำ_ ซึ่งเกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ แต่ไม่มีพลเมืองเคยใช้ประโยชน์ร่วมกัน จะเป็นที่ยึดสิทธิของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๒) หรือไม่ หรือปัญหาข้อ ๒. ที่หารือเกี่ยวกับกรณี _หนองน้ำ_

^๑ มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำทางหลวง ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธภัณฑ์

สาธารณประโยชน์ต้นเงิน นั้น เป็นปัญหาจากข้อเท็จจริงที่สมมติขึ้น มิใช่เป็นปัญหาที่กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖ จะพิจารณาให้ความเห็นได้ เนื่องจากคณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๗ (๑) (ข)^๒ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.๒๕๒๒ ที่จะรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐในกรณีที่ปัญหาที่หารือมาเป็นปัญหาจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นโดยแท้

(ลงชื่อ) วัฒนา รัตนวิจิตร

(นายวัฒนา รัตนวิจิตร)

รองเลขาธิการ ฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๖๗

^๒มาตรา ๗ คณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) กรรมการร่างกฎหมาย

ฯลฯ

ฯลฯ

(ข) รับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจหรือตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรีหรือมติของคณะรัฐมนตรี

ฯลฯ

ฯลฯ