

บันทึก

เรื่อง การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับการขายทรัพย์สิน
เพื่อดำเนินการให้มีการจัดตั้งมูลนิธิตามพินัยกรรม

กระทรวงมหาดไทยมีหนังสือ ที่ มท ๐๖๑๒/๑๐๕๗๒ ลงวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๓๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ตามที่กระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) ได้เคยหารือปัญหาข้อกฎหมายกรณีนางอริยา วาตีเจริญ (อรุณพูลทรัพย์) กับพวก ในฐานะผู้จัดการมรดกของนายหมัดใจ บุญมาเลิศ ขอจดทะเบียนขายที่ดินโฉนดเลขที่ ๒๐๖๓ ตำบลหัวหมากใต้ อำเภอบางกะปิ กรุงเทพมหานคร เนื้อที่ ๑๑-๓-๔๗ ไร่ ให้แก่นายสุพจน์ บุญมาเลิศ ในราคา ๒๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท (ยี่สิบล้านบาทถ้วน) ต่อเจ้าพนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร ซึ่งที่ดินดังกล่าว นายหมัดใจ บุญมาเลิศ เจ้ามรดก ได้ทำพินัยกรรมให้จัดตั้งมูลนิธิ แต่กรณีนี้ผู้จัดการมรดกอ้างว่าจะขายที่ดินดังกล่าวเพื่อนำเงินที่ขายได้ไปประนีประนอมยอมความกับบุคคลภายนอกที่ร้องขอครอบครองปรปักษ์ในที่ดินดังกล่าว และนำเงินส่วนที่เหลือไปดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของเจ้ามรดก กระทรวงมหาดไทยจึงขอหารือว่าเจ้าพนักงานที่ดินจะมีอำนาจจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับการขายทรัพย์สินมรดกตามพินัยกรรมได้หรือไม่ ซึ่งในเรื่องนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้เคยให้ความเห็นว่า กรณีการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินที่หารือมานี้ ปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลจึงไม่อาจให้ความเห็นทางกฎหมายในเรื่องดังกล่าวได้ เพราะเป็นกรณีเข้าลักษณะตามข้อ ๙ (๑) แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ.๒๕๒๒

บัดนี้ กระทรวงมหาดไทยได้ให้เจ้าหน้าที่สอบสวนผู้จัดการมรดกของนายหมัดใจ บุญมาเลิศ เกี่ยวกับผลคดีดังกล่าวแล้วปรากฏว่า คดีถึงที่สุดแล้วทั้งสองคดี ดังนั้น กระทรวงมหาดไทยจึงขอหารืออีกครั้งหนึ่งว่า เจ้าพนักงานที่ดินจะมีอำนาจจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับการขายทรัพย์สินมรดกตามพินัยกรรมได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้รับฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย กรมที่ดินและกรุงเทพมหานคร) และผู้แทนกระทรวงศึกษาธิการ (สำนักงานคณะกรรมการวัฒนธรรมแห่งชาติ) แล้ว ข้อเท็จจริงในเรื่องนี้สรุปได้ว่า

นายหมัดใจ บุญมาเลิศ^๑ ทำพินัยกรรมลงวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๒๔ ยกทรัพย์สินของตนเองทั้งหมด ซึ่งได้แก่ ที่ดินโฉนดเลขที่ ๒๐๖๓, ๒๐๗๐, และ ๒๐๙๗ เนื้อที่ดินรวม ๓ โฉนดประมาณ ๓๔ ไร่เศษ ตั้งอยู่ที่ตำบลหัวหมากใต้ เขตบางกะปิกรุงเทพมหานคร และที่ดินโฉนดเลขที่ ๖๖๔ เนื้อที่ดินประมาณ ๑๐๐ ไร่เศษ ตั้งอยู่ที่ ต.บางน้ำเปรี้ยว อ.บางน้ำเปรี้ยว จ.ฉะเชิงเทรา รวมทั้งเงินสดที่มีอยู่ในธนาคารทั้งหมดจัดตั้งขึ้นเป็นมูลนิธิเพื่อการกุศลสาธารณประโยชน์ โดยมอบให้ ๑. นายหวังสนิกกลิ่นมัลย์ ๒. นางอรุณญา อรุณพุลทรัพย์ ๓. นายมุฮัมมัด กลิ่นมัลย์ และ ๔. นายสมัยกลิ่นมัลย์ รวม ๔ คน เป็นผู้จัดการมรดกตามพินัยกรรมเพื่อดำเนินการตามความประสงค์ดังกล่าวและให้อยู่ในดุลยพินิจเป็นเอกฉันท์ตามที่เห็นสมควร ส่วนทายาทของนายหมัดใจฯ ทุกคนไม่มีสิทธิเข้าเกี่ยวข้อง คัดค้าน ชัดขวางใด ๆ ทั้งสิ้น ซึ่งต่อมา นายหมัดใจฯ ได้ถึงแก่กรรมเมื่อวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๒๔

เมื่อนายหมัดใจฯ ถึงแก่กรรมแล้ว นายอับลูเลาะ บุญมัน^๒ และนายสุพจน์บุญมาเลิศ^๓ ยื่นคำร้องต่อศาลจังหวัดฉะเชิงเทราเพื่อขอให้ศาลตั้งนายอับลูเลาะฯ และนายสุพจน์ฯ เป็นผู้จัดการมรดก โดยอ้างว่า นายหมัดใจฯ มิได้ทำพินัยกรรมไว้ ซึ่งศาลจังหวัดฉะเชิงเทราได้มีคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ ๓๓๓/๒๕๒๕ ลงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๒๕ ตั้งนายอับลูเลาะฯ ผู้เดียวเป็นผู้จัดการมรดก

ผู้จัดการมรดก (นายอับลูเลาะฯ) ได้ใช้จ่ายเงินสดของนายหมัดใจฯ ที่มีอยู่ในธนาคารจนหมดสิ้นแล้ว จึงไม่อาจดำเนินการตามพินัยกรรมได้^๔

ในปี พ.ศ.๒๕๒๔ นายเต๊ะ วงษ์มาน ซึ่งเป็นพี่น้องร่วมบิดามารดาเดียวกับนายอับลูเลาะฯ (ผู้จัดการมรดก) ได้ยื่นคำร้องต่อศาลจังหวัดฉะเชิงเทราขอครอบครองปรปักษ์ที่ดินโฉนดเลขที่ ๖๖๔ ซึ่งผู้จัดการมรดก (นายอับลูเลาะฯ) ไม่คัดค้าน ศาลจังหวัดฉะเชิงเทราได้มีคำสั่งให้นายเต๊ะฯ ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าว และนายเต๊ะฯ ได้โอนกรรมสิทธิ์ที่ดินไปแล้ว จึงไม่อาจดำเนินการตามพินัยกรรมได้^๕

ต่อมาหลังจากนั้นอีก ๔ ปี ได้มีการยื่นคำร้องขอให้ศาลถอนนายอับลูเลาะฯ จากการเป็นผู้จัดการมรดกของนายหมัดใจฯ โดยมีผู้ยื่นคำร้อง ๗ คน^๖ และในระหว่างการ

^๑นายหมัดใจฯ เป็นบุตรของนายหัต บุญมาเลิศ และนางจอน บุญมาเลิศโดยนายหัตฯ และนางจอนฯ ถึงแก่กรรมแล้ว นายหมัดใจฯ มีภรรยาแต่ไม่มีบุตรและภรรยาของนายหมัดใจฯ ถึงแก่กรรมแล้ว

^๒บิดามารดาของนายหมัดใจฯ มีบุตร ๓ คน คือ นางเผือก บุญมาเลิศนางหวาน บุญมัน และนายหมัดใจ บุญมาเลิศ โดยนางหวานฯ ถึงแก่กรรมไปก่อนแล้ว

นายอับลูเลาะฯ เป็นบุตรของนางหวาน บุญมัน

^๓นายสุพจน์ฯ เป็นบุตรของน้องชายบิดาของนายหมัดใจฯ ชื่อ นายหัต บุญมาเลิศ

^๔ข้อเท็จจริงจากหนังสือของนางอรุณญาฯ ลงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๓๖ ถึงนายทะเบียนมูลนิธิกรุงเทพมหานคร ชี้แจงการแก้ไขรายการทรัพย์สินในข้อบังคับและคำมั่นสัญญาในการจดทะเบียนจัดตั้งมูลนิธิ

^๕ข้อเท็จจริงจากหนังสือของนางอรุณญาฯ ลงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๓๖ ถึงนายทะเบียนมูลนิธิกรุงเทพมหานคร ชี้แจงการแก้ไขรายการทรัพย์สินในข้อบังคับและคำมั่นสัญญาในการจดทะเบียนจัดตั้งมูลนิธิ

^๖ผู้ยื่นคำร้องมี ๗ รายได้แก่ (๑) นางสนธิ พุ่มสว่าง (๒) นายอาหมินบุญมาเลิศ (๓) นายเต๊ะ วงษ์มาน (๔) นางอรุณญา อรุณพุลทรัพย์ (๕) นายหวังสนิกกลิ่นมัลย์ (๖) นายมุฮัมมัด กลิ่นมัลย์ และ (๗)

พิจารณาของศาล นายหวังสนิ กลิ่นมัลย์ ผู้ยื่นคำร้องคัดค้านคนหนึ่งได้ถึงแก่กรรมและศาลฎีกา ได้มีคำพิพากษาฎีกาที่ ๑๔๐๖/๒๕๓๔ ลงวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๓๔ ตั้งนางอรัญญาอรุณพูลทรัพย์ นายมุอำหมัด กลิ่นมัลย์ และนายสมัย กลิ่นมัลย์ เป็นผู้จัดการมรดกแทนซึ่งบุคคลดังกล่าวเป็น กลุ่มบุคคลที่นายหมัดใจา ได้ตั้งให้เป็นผู้จัดการมรดกตามพินัยกรรมและต่อมานายอับดุลเลาะฯ ได้ถึงแก่กรรมแล้ว^๓

หลังจากนั้นผู้จัดการมรดก (นางอรัญญาฯ กับพวก) ได้ดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สิน มรดกของนายหมัดใจา ดังนี้

วันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๕ ผู้จัดการมรดก (นางอรัญญาฯ กับพวก) ได้ขายที่ดิน โฉนดเลขที่ ๒๐๗๐ ให้แก่บริษัท แพลน เอสเตท จำกัด เป็นเงิน ๕๕,๖๒๐,๐๐๐ บาท (ห้าสิบล้าน หกแสนสองหมื่นบาทถ้วน) และนำเงินที่ได้มาแบ่งปันกันในหมู่ทายาทโดยธรรมตามหลัก ศาสนาอิสลาม จึงไม่อาจดำเนินการตามพินัยกรรมได้^๔ และต่อมาวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๖ ผู้จัดการมรดก (นางอรัญญาฯ กับพวก) ได้โอนที่ดินโฉนดเลขที่ ๒๐๙๗ ให้แก่มูลนิธิส่งเสริม การศึกษาโรงเรียนกันซุสซอลีฮีน (ลำสาลี)

ในขณะนี้ทรัพย์สินมรดกของนายหมัดใจา ยังคงเหลือที่ดินโฉนดเลขที่ ๒๐๖๓ เพียง แปลงเดียว ซึ่งผู้จัดการมรดก (นางอรัญญาฯ กับพวก) ได้ทำสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินดังกล่าวลง วันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๓๗ ให้แก่นายสุพจน์ฯ (ผู้ที่เคยขอเป็นผู้จัดการมรดกร่วมกับนายอับดุล เลาะฯ แต่ศาลแต่งตั้งนายอับดุลเลาะฯ เพียงคนเดียว) ในราคา ๒๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท (ยี่สิบล้าน บาทถ้วน)

นอกจากนี้ กรณีที่ดินโฉนดเลขที่ ๒๐๖๓ นี้ ข้อเท็จจริงยังปรากฏด้วยว่าเคยมีคดี ร้องขอกรรมสิทธิ์โดยการครอบครองปรปักษ์จากผู้ร้อง ๒ รายคือ นายเสริฐอรุณพูลทรัพย์ และ นายมะ แดงโกเมน และมีผลของคดีดังนี้

(๑) นายเสริฐ อรุณพูลทรัพย์^๕ ยื่นคำร้องลงวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๓๕ ขอให้ ศาลแพ่งมีคำสั่งว่า ที่ดินโฉนดเลขที่ ๒๐๖๓ ทั้งแปลง เนื้อที่ ๑๑ ไร่ ๓ งาน ๔๗ ตารางวา เป็น กรรมสิทธิ์ของผู้ร้องโดยการครอบครองปรปักษ์ตามมาตรา ๑๓๘๒^๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ ผู้จัดการมรดก (นางอรัญญาฯ กับพวก) ยื่นคำร้องลงวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๓๕ คัดค้านการขอแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินดังกล่าว แต่ต่อมาผู้ร้องและผู้จัดการมรดก(ผู้คัดค้าน) ทำ

นายสมัย กลิ่นมัลย์ โดยบุคคล ๔ คน หมายเลขที่ (๔) ถึง (๗) เป็นผู้ที่นายหมัดใจา ตั้งให้เป็นผู้จัดการมรดก ตามพินัยกรรม

^๓ข้อเท็จจริงจากหนังสือของนางอรัญญาฯ ลงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๓๖ ถึงนายทะเบียนมูลนิธิ กรุงเทพมหานคร ชี้แจงว่าในขณะที่ทำหนังสือฉบับดังกล่าว นายอับดุลเลาะฯ ถึงแก่กรรมแล้ว

^๔โปรดดูเชิงอรรถที่ (๔)-(๕), ข้างต้น

^๕นายเสริฐฯ มีนามสกุลเดียวกับนางอรัญญาฯ

^๖มาตรา ๑๓๘๒ บุคคลใดครอบครองทรัพย์สินของผู้อื่นไว้โดยความสงบและโดยเปิดเผย ด้วยเจตนาเป็นเจ้าของ ถ้าเป็นอสังหาริมทรัพย์ได้ครอบครองติดต่อกันเป็นเวลาสิบปี ถ้าเป็นสังหาริมทรัพย์ได้ ครอบครองติดต่อกันเป็นเวลาห้าปีไซ้ ท่านว่าบุคคลนั้นได้กรรมสิทธิ์

สัญญาประนีประนอมยอมความลงวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๓๗ ว่าผู้ร้องและผู้คัดค้านตกลงจะดำเนินการรังวัดแบ่งแยกและจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินโฉนดเลขที่ ๒๐๖๓ ให้แก่ผู้ร้องเป็นเนื้อที่จำนวน ๔๗๕ ตารางวา ตามแนวเขตที่ระบุไว้ในสัญญาประนีประนอมยอมความ หากผิพนัดให้ถือเอาคำพิพากษาของศาลแทนการแสดงเจตนาของผู้ร้องและผู้คัดค้าน ซึ่งศาลได้พิพากษาตามยอมในคดีหมายเลขแดงที่ ๑๙๕๒/๒๕๓๗ ลงวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๓๗ คดีถึงที่สุดแล้ว

(๒) นายมะ แดงโกเมน^{๑๑} ยื่นคำร้องลงวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๓๕ ขอให้ศาลแพ่งมีคำสั่งว่า ที่ดินโฉนดเลขที่ ๒๐๖๓ บางส่วน เนื้อที่ ๑๑ ไร่ ๓ งาน เป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ร้อง โดยการครอบครองปรปักษ์ตามมาตรา ๑๓๘๒^{๑๒} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้จัดการมรดก (นางอรัญญาฯ กับพวก) ยื่นคำร้องลงวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๓๕ คัดค้านการขอแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินดังกล่าว แต่ต่อมาผู้ร้องและผู้จัดการมรดก (ผู้คัดค้าน) ทำสัญญาประนีประนอมยอมความลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๗ ว่า ผู้ร้องและผู้คัดค้านตกลงจะดำเนินการรังวัดแบ่งแยกและจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินโฉนดเลขที่ ๒๐๖๓ ให้แก่ผู้ร้องเป็นเนื้อที่จำนวน ๑๒๐ ตารางวา ตามแนวเขตที่ระบุไว้ในสัญญาประนีประนอมยอมความ หากผิพนัดให้ถือเอาคำพิพากษาของศาลแทนการแสดงเจตนาของผู้ร้องและผู้คัดค้าน ซึ่งศาลได้พิพากษาทายตามยอมในคดีหมายเลขแดงที่ ๑๐๙๔/๒๕๓๗ ลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๗ คดีถึงที่สุดแล้ว

เมื่อคดีทั้งสองถึงที่สุดแล้ว เนื้อที่ดินโฉนดเลขที่ ๒๐๖๓ ยังคงเหลืออยู่อีก ๑๐ ไร่ ๑ งาน ๕๒ ตารางวา ผู้จัดการมรดก (นางอรัญญาฯ กับพวก) ได้ขอให้พนักงานเจ้าหน้าที่จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมการขายที่ดินดังกล่าวให้แก่นายสุพจน์ฯ ซึ่งกรมที่ดินมีปัญหว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินจะจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมการขายที่ดินนี้ ได้หรือไม่ ซึ่งในกรณีนี้ เจ้าหน้าที่กรมที่ดินมีความเห็นเป็น ๒ ฝ่าย ฝ่ายที่หนึ่งเห็นว่าพนักงานเจ้าหน้าที่จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมการขายกรณีนี้ได้ ส่วนฝ่ายที่สองเห็นว่าพนักงานเจ้าหน้าที่จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมการขายกรณีนี้ไม่ได้ ฝ่ายที่หนึ่ง ที่เห็นว่า พนักงานเจ้าหน้าที่จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมการขายกรณีนี้ได้มีความเห็นว่าแม้ว่าพินัยกรรมของนายหมัดใจฯ ฉบับลงวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๒๔ จะระบุให้นำที่ดินมรดกไปจัดตั้งมูลนิธิ แต่เมื่อการจัดการมรดกดังกล่าวมีเหตุขัดข้อง กล่าวคือ ผู้จัดการมรดก(นางอรัญญาฯ กับพวก) อ้างว่าที่ดินตามพินัยกรรมนั้น นายมะ แดงโกเมน และนายเสรีฐ อรุณพูลทรัพย์ ได้ร้องต่อศาลขอได้มาโดยการครอบครองปรปักษ์ ผู้จัดการมรดก(นางอรัญญาฯ กับพวก) ย่อมมีอำนาจขายที่ดินนั้นเพื่อนำเงินที่ขายได้ไปประนีประนอมยอมความกับผู้ร้องครอบครองปรปักษ์ที่ดิน และนำเงินส่วนที่เหลือไปบริจาคให้กับ มัสยิด โรงเรียนสอนศาสนา และกิจการกุศลอื่น ๆ ตามที่ระบุไว้ในพินัยกรรมได้ เพราะถือว่าผู้จัดการมรดก (นางอรัญญาฯ กับพวก) กระทำการอันจำเป็น^{๑๓} เพื่อให้การเป็นไปตามคำสั่งแจ้ง

^{๑๑}นายมะฯ เป็นบุคคลภายนอก

^{๑๒}โปรดดูเชิงอรรถที่ (๑๐), ข้างต้น

^{๑๓}หลักเกณฑ์การจดทะเบียนและจัดตั้งมูลนิธิต้องมีบุคคลหรือคณะบุคคลตกลงยกทรัพย์สินของตนเองให้เป็นกองทุนมูลนิธิ โดยมีมูลค่าทรัพย์สินเป็นกองทุนในการขอจดทะเบียนจัดตั้งมูลนิธิไม่ต่ำกว่า ๕๐๐,๐๐๐ บาท ถ้ามีทรัพย์สินอย่างอื่นจะต้องมีเงินสดไม่น้อยกว่า ๒๕๐,๐๐๐ บาท ส่วนมูลนิธิที่มีวัตถุประสงค์

ชัดหรือโดยปริยายแห่งพินัยกรรม และเพื่อจัดการทรัพย์สินมรดกทั่วไปตามมาตรา ๑๗๑๙^{๑๔} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ตามนัยคำพิพากษาฎีกาที่ ๑๒๓๖/๒๕๔๑^{๑๕} และคำพิพากษาฎีกาที่ ๑๗๐๑/๒๕๒๐)^{๑๖} ส่วนผู้จัดการมรดก (นางอริยญา กับพวก) จะนำเงินที่ขายได้ไปดำเนินการตามที่กล่าวอ้างหรือไม่ เป็นเรื่องที่มีผู้มีส่วนได้เสียจะต้องว่ากล่าวกันเองมิใช่เรื่องที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องพิจารณา ฝ่ายที่สองที่เห็นว่า พนักงานเจ้าหน้าที่จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมการขายกรณีนี้ไม่ได้ เพราะเมื่อนายหมัดใจฯ เจ้ามรดกได้ทำพินัยกรรมระบุไว้โดยชัดแจ้งว่าให้นำที่ดินมรดกไปจัดตั้งมูลนิธิ ผู้จัดการมรดก (นางอริยญา กับพวก) ย่อมต้องจัดการไปตามคำสั่งตามพินัยกรรม และไม่มีอำนาจนำที่ดินนั้นไปจำหน่าย จ่าย โอน ให้แก่บุคคลภายนอก เพราะเป็นการจัดการนอกเหนือคำสั่งตามพินัยกรรม ซึ่งไม่อาจกระทำได้(ตามนัยบันทึก เรื่อง ผู้จัดการมรดกโอนทรัพย์สินในกองมรดกให้แก่บุคคลภายนอกพินัยกรรม(กรณีมรดกพระยาพิพัฒน์ธนากร)^{๑๗})

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) พิจารณาข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นแล้วเห็นว่า เรื่องนี้มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยว่า เมื่อเจ้ามรดกระบุในพินัยกรรมว่าให้นำทรัพย์สินมรดกไปจัดตั้งมูลนิธิ และผู้จัดการมรดก (นางอริยญา กับพวก) ประสงค์จะขายทรัพย์สินมรดกเพื่อนำเงินไปดำเนินการตามวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ในพินัยกรรมนั้น เจ้าพนักงานที่ดินมีอำนาจจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับการขายทรัพย์สินมรดกตามพินัยกรรมได้หรือไม่เพียงใด

ข้อเท็จจริงอาจเรียงลำดับได้ดังนี้ เดิมนายหมัดใจฯ เจ้ามรดกได้ทำพินัยกรรมลงวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๒๔ แสดงความประสงค์ที่จะยกทรัพย์สินของตนเองทั้งหมดให้จัดตั้งขึ้นเป็นมูลนิธิเพื่อการกุศลสาธารณประโยชน์และระบุไว้ในพินัยกรรมว่าทายาทของนายหมัดใจฯ ไม่มีสิทธิเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินมรดก โดยนายหมัดใจฯ มอบหมายให้นายหวังสนิ กลิ่นมาลัย นางอริยญา

เพื่อการสังคมสงเคราะห์ส่งเสริมการศึกษา การกีฬา ศาสนา สาธารณภัย และเพื่อการบำบัดรักษา ค้นคว้า ป้องกันผู้ป่วยจากยาเสพติด เฮตส์ หรือมูลนิธิที่ก่อตั้งโดยหน่วยงานของรัฐได้รับการผ่อนผันให้มีทรัพย์สินเป็นกองทุนมูลค่าไม่ต่ำกว่า ๒๐๐,๐๐๐ บาท ถ้ามีทรัพย์สินอย่างอื่นจะต้องมีเงินสดไม่น้อยกว่า ๑๐๐,๐๐๐ บาท

^{๑๔}มาตรา ๑๗๑๙ ผู้จัดการมรดกมีสิทธิและหน้าที่ที่จะกระทำการอันจำเป็นเพื่อให้การเป็นไปตามคำสั่งแจ้งชัดหรือโดยปริยายแห่งพินัยกรรม และเพื่อจัดการมรดกโดยทั่วไปหรือเพื่อแบ่งปันทรัพย์สินมรดก

^{๑๕}คำพิพากษาฎีกาที่ ๑๒๓๖/๒๕๔๑ : ผู้จัดการมรดกมีสิทธิขายทรัพย์สินมรดกตามที่กฎหมายระบุไว้

^{๑๖}คำพิพากษาฎีกาที่ ๑๗๐๑/๒๕๒๐ : เจ้าพนักงานที่ดินไม่มีหน้าที่ต้องสอบสวนว่าผู้จัดการมรดกควรขายที่ดินหรือไม่

^{๑๗}ส่งพร้อมหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ สร.๐๔๐๒/๔๔๐๙ ลงวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๑๕ ถึงปลัดกระทรวงมหาดไทย ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๖) วินิจฉัยว่า ผู้จัดการมรดกจะต้องจัดการโอนทรัพย์สินในกองมรดกให้แก่ผู้รับพินัยกรรมเท่านั้น จะจัดการโอนทรัพย์สินในกองมรดกซึ่งพินัยกรรมระบุไว้ชัดเจนว่าให้ตกเป็นสิทธิแก่ผู้รับพินัยกรรมไปให้แก่บุคคลภายนอกซึ่งมิได้เป็นผู้รับพินัยกรรมหาได้ไม่

อรุณพูลทรัพย์ นายมุอำหมัด กลิ่นมัลย์ และนายสมัย กลิ่นมัลย์ รวม ๔ คน เป็นผู้จัดการมรดกตามพินัยกรรม แต่ต่อมาเมื่อเจ้ามรดกถึงแก่กรรมในวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๒๔ แล้ว ในวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๒๕ ศาลจังหวัดฉะเชิงเทรา ได้ตั้งนายอับลูเลาะฯ เป็นผู้จัดการมรดกโดยผู้ร้อง (ผู้จัดการมรดก) ได้อ้างว่าไม่มีพินัยกรรม ซึ่งต่อมา ผู้จัดการมรดก (นายอับลูเลาะฯ) ก็ใช้จ่ายเงินในธนาคารจนหมดสิ้น หลังจากนั้น ในปี พ.ศ.๒๕๒๘ เมื่อนายเต๊ะฯ พี่น้องร่วมบิดามารดาเดียวกับผู้จัดการมรดก (นายอับลูเลาะฯ) ได้ยื่นฟ้องต่อศาลจังหวัดฉะเชิงเทราอ้างว่าที่ดินโฉนดเลขที่ ๖๖๔ ซึ่งมีเนื้อที่ ๑๐๐ ไร่เศษนั้น ตนได้กรรมสิทธิ์โดยการครอบครองปรปักษ์ ผู้จัดการมรดก (นายอับลูเลาะฯ) ก็ไม่คัดค้านในคดีดังกล่าวแต่อย่างใด

หลังจากนั้นในวันที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๓๔ เมื่อศาลฎีกาได้พิพากษาคอนผู้จัดการมรดก (นายอับลูเลาะฯ) คนเดิมและตั้งผู้จัดการมรดก (นางอรัญญาฯ กับพวก) ตามที่เจ้ามรดกได้ระบุไว้ในพินัยกรรมแล้ว ในวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๕ ผู้จัดการมรดก (นางอรัญญาฯ กับพวก) ก็ได้ขายที่ดินโฉนดเลขที่ ๒๐๗๐ ให้แก่บริษัท แพลน เอสเตทจำกัด ไปในราคา ๕๕ ล้านบาทเศษ และในวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๖ ผู้จัดการมรดก (นางอรัญญาฯ กับพวก) ก็ได้โอนที่ดินโฉนดเลขที่ ๒๖๙๗ ให้แก่มูลนิธิส่งเสริมการศึกษาโรงเรียนก้นซุสซอลีฮีน (ลำสาละ) มาในครั้งสุดท้ายนี้ ผู้จัดการมรดก (นางอรัญญาฯกับพวก) จะขอขายที่ดินโฉนดเลขที่ ๒๐๖๓ ซึ่งเป็นแปลงสุดท้ายที่เหลืออยู่และเหลือพื้นที่หลังจากได้ยอมความกับผู้ร้อง ๒ ราย อีก ๑๐ ไร่เศษ โดยจะขายให้แก่ นายสุพจน์ฯ ซึ่งเป็นผู้ที่เคยยื่นคำร้องต่อศาลจังหวัดฉะเชิงเทราขอเป็นผู้จัดการมรดกในครั้งแรก โดยอ้างว่าเจ้ามรดกไม่ได้ทำพินัยกรรมไว้ โดยในกรณีนี้ผู้จัดการมรดก (นางอรัญญาฯกับพวก) อ้างว่าเพื่อนำมาใช้จ่ายในการก่อตั้งมูลนิธิ ดังนั้น กรณีตามที่กล่าวมานี้จึงยังมิได้มีการจัดตั้งมูลนิธิเพื่อการกุศลสาธารณะประโยชน์ตามที่เจ้ามรดกได้แสดงเจตนาไว้ในพินัยกรรม แต่อย่างใด

อนึ่ง ในปี พ.ศ.๒๕๓๕ ได้มีการแก้ไขประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ใหม่ โดยมาตรา ๑๑๔^{๑๔} วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ได้ตรวจชำระใหม่ พ.ศ.

^{๑๔}มาตรา ๑๑๔ ในกรณีที่มีข้อกำหนดพินัยกรรมให้ก่อตั้งมูลนิธิตามมาตรา ๑๖๗๖ ให้บุคคลซึ่งมีหน้าที่ที่จะต้องจัดตั้งมูลนิธิตามมาตรา ๑๖๗๗ วรรคหนึ่งดำเนินการตามมาตรา ๑๑๔ และตามบทบัญญัติแห่งมาตรานี้

ถ้าบุคคลซึ่งมีหน้าที่ที่จะต้องจัดตั้งมูลนิธิตามวรรคหนึ่ง มิได้ขอจดทะเบียนก่อตั้งมูลนิธิภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่บุคคลดังกล่าวได้รู้หรือควรรู้ข้อกำหนดพินัยกรรมให้ก่อตั้งมูลนิธิ บุคคลผู้มีส่วนได้เสียคนหนึ่งคนใดหรือพนักงานอัยการจะเป็นผู้ขอจดทะเบียนมูลนิธิก็ได้

ถ้าผู้ยื่นคำขอจดทะเบียนมูลนิธิไม่ดำเนินการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องตามคำสั่งของนายทะเบียนตามมาตรา ๑๑๔ จนเป็นเหตุให้นายทะเบียนไม่รับจดทะเบียนมูลนิธิเพราะเหตุดังกล่าว บุคคลผู้มีส่วนได้เสียคนหนึ่งคนใดหรือพนักงานอัยการจะเป็นผู้ขอจดทะเบียนมูลนิธิได้อีกก็ได้

ผู้ยื่นคำขอจดทะเบียนก่อตั้งมูลนิธิตามมาตรา ๑๑๖ จะขอถอนการก่อตั้งมูลนิธิตามมาตรา ๑๑๖ ไม่ได้

ในกรณีที่มิได้ผู้คัดค้านต่อนายทะเบียนว่าพินัยกรรมนั้นมิได้กำหนดให้ก่อตั้งเป็นมูลนิธิให้นายทะเบียนแจ้งให้ผู้คัดค้านไปร้องต่อศาลภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากนายทะเบียน และให้นาย

๒๕๓๕ ได้บัญญัติไว้มีความว่าในกรณีที่ผู้จัดการมรดกมิได้ร้องขอจดทะเบียนก่อตั้งมูลนิธิตาม
 ๑๒๐ วันนับแต่วันที่ผู้จัดการมรดกได้รับหรือควรรู้ข้อกำหนดพินัยกรรมให้ก่อตั้งมูลนิธิ ผู้มีส่วนได้
 เสียคนหนึ่งคนใดหรือพนักงานอัยการจะเป็นผู้ขอจดทะเบียนมูลนิธิก็ได้ และมาตรา ๑๑๘ นี้มีผล
 ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๓๕^{๑๙}

การที่ได้มีการแก้ไขมาตรา ๑๑๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ย่อมเป็น
 การแสดงเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างชัดแจ้งว่า ในกรณีที่ผู้จัดการมรดกไม่ดำเนินการจด
 ทะเบียนก่อตั้งมูลนิธิตามความประสงค์ของเจ้ามรดกผู้ทำพินัยกรรมนอกจากผู้มีส่วนได้เสียแล้ว
 กฎหมายยังได้บัญญัติให้พนักงานอัยการซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจและหน้าที่เข้ามาเป็น
 ผู้ดำเนินการให้มีการจดทะเบียนนิติบุคคลเพื่อให้เป็นไปตามเจตนาของเจ้ามรดกผู้ทำพินัยกรรม

ข้อเท็จจริงในกรณีนี้ปรากฏว่า ไม่มีผู้มีส่วนได้เสียคนใดมาร้องขอให้มีการจด
 ทะเบียนมูลนิธิตามความประสงค์ของเจ้ามรดกผู้ทำพินัยกรรมเนื่องจากพินัยกรรมของนายหมัดใจ
 ๑ ได้ตัดสิทธิทายาททุกคนในกองมรดก และข้อเท็จจริงปรากฏด้วยว่าผู้จัดการมรดก (นาง
 อรุณญา กับพวก) ได้ทำการจำหน่าย จ่ายโอน ทรัพย์สินมรดกไปหลายครั้งโดยยังมีได้จดทะเบียน
 มูลนิธิแม้เวลาจะล่วงเลยเป็นระยะเวลานานกว่า ๓ ปีนับแต่วันที่มาตรา ๑๑๘ แห่งประมวล
 กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ใช้บังคับ (พ.ศ.๒๕๓๕) หรือเป็นเวลากว่า ๑๔ ปี นับแต่วันที่เจ้ามรดก
 ผู้ทำพินัยกรรมถึงแก่ความตาย (พ.ศ.๒๕๒๔) ซึ่งอาจเป็นข้อเท็จจริงส่วนหนึ่งที่ทำให้มีการยื่นคำ
 ร้องครอบครองปรปักษ์ต่อศาลในปีพ.ศ.๒๕๓๕ และนอกจากนั้นข้อเท็จจริงก็ไม่ปรากฏว่าผู้จัดการ
 มรดก (นางอรุณญา กับพวก) ได้จัดทำบัญชีทรัพย์สินมรดก ทำรายงานแสดงบัญชีการจัดการฯ
 ให้เสร็จภายใน ๑ ปีนับแต่วันที่ศาลตั้งให้เป็นผู้จัดการมรดกตามมาตรา ๑๗๓๑^{๒๐} และมาตรา
 ๑๗๓๒^{๒๑} แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งศาลจะถอนผู้จัดการมรดกเสียก็ได้

เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายดังกล่าวข้างต้นแล้ว คณะกรรมการ
 กฎฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) จึงมีความเห็นว่า ในกรณีที่หาหรือมานี้ เจ้าพนักงาน
 ที่ดินไม่มีอำนาจจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับการขายทรัพย์สินมรดกตามพินัยกรรมตามคำ

ทะเบียนรอการพิจารณาการจดทะเบียนไว้ก่อนเพื่อดำเนินการตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล ถ้าผู้คัดค้านไม่
 ยื่นคำร้องต่อศาลภายในเวลาที่กำหนด ให้นายทะเบียนพิจารณาการจดทะเบียนมูลนิธินั้นต่อไป

^{๑๙}พระราชบัญญัติให้ใช้บทบัญญัติบรรพ ๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ได้ตรวจ
 ชำระใหม่ พ.ศ.๒๕๓๕ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๐๙ ตอนที่ ๔๒ ลงวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๓๕ โดย
 มาตรา ๒ บัญญัติว่า

“มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหกสิบวันนับแต่วันถัดจากวัน
 ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป”

^{๒๐}มาตรา ๑๗๓๑ ถ้าผู้จัดการมรดกมิได้จัดทำบัญชีภายในเวลาและตามแบบที่กำหนดไว้
 หรือถ้าบัญชีนั้นไม่เป็นที่พอใจแก่ศาลเพราะความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือการทุจริต หรือความไม่
 สามารถอันเห็นประจักษ์ของผู้จัดการมรดก ศาลจะถอนผู้จัดการมรดกเสียก็ได้

^{๒๑}มาตรา ๑๗๓๒ ผู้จัดการมรดกต้องจัดการตามหน้าที่และทำรายงานแสดงบัญชีการจัดการ
 และแบ่งปันมรดกให้เสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ระบุไว้ในมาตรา ๑๗๒๔ เว้นแต่ผู้ทำพินัยกรรม ทายาทโดย
 จำนวนข้างมาก หรือศาลจะได้กำหนดเวลาให้ไว้เป็นอย่างอื่น

ขอของผู้จัดการมรดก เพราะข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้จัดการมรดกมิได้ดำเนินการตามหน้าที่ของผู้จัดการมรดกในการดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนาของเจ้ามรดกผู้ทำพินัยกรรม และเป็นไปตามความมุ่งหมายของบทบัญญัติมาตรา ๑๗๓๑ มาตรา ๑๗๓๒ และมาตรา ๑๑๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรา ๑๑๔ ที่กำหนดให้ผู้จัดการมรดกฯ ร้องขอจดทะเบียนมรดกภายใน ๑๒๐ วันนับแต่วันที่ผู้จัดการมรดกได้รู้หรือควรรู้ข้อกำหนดพินัยกรรม ซึ่งในกรณีนี้จะเริ่มนับตั้งแต่วันที่มาตรา ๑๑๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ใช้บังคับและในปัญหานี้ ได้มีคำพิพากษาฎีกา ที่ ๑๖๑๕/๒๕๐๘^{๒๒}, ที่ ๑๑๙๘/๒๕๑๗^{๒๓} และที่ ๕๘๑/๒๕๐๘^{๒๔} เกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้จัดการมรดกในกรณีที่เจ้ามรดกผู้ทำพินัยกรรมกำหนดให้นำทรัพย์มรดกไปจัดตั้งเป็นมูลนิธิที่พอเทียบเคียงได้กับกรณีนี้ไว้แล้ว

นอกจากนั้น ในการปฏิบัติราชการ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐว่ามีผู้ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย และการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายนั้นเป็นเรื่องที่อยู่ในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานอื่นที่จะดูแล เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นย่อมมีหน้าที่ที่จะต้องแจ้งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นที่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้นทราบและดำเนินการตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายได้กำหนดให้เป็นความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นนั้น ดังนั้น ในกรณีนี้เจ้าพนักงานที่ดินจึงมีหน้าที่ที่จะต้องแจ้งเรื่องนี้ไปยังพนักงานอัยการ(สำนักงานอัยการสูงสุด) เพื่อทราบและพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ต่อไป ส่วนปัญหาว่า การจดทะเบียนก่อตั้งมูลนิธิจะกระทำได้หรือไม่เพียงใดตามระเบียบของทางราชการหรือปัญหาว่า จะจัดการทรัพย์สินของมูลนิธิต่อไปอย่างไร ย่อมเป็นเรื่องของพนักงานอัยการหรือของผู้จัดการมูลนิธิที่จะแต่งตั้งขึ้น จะพิจารณาดำเนินการต่อไปตามขอบเขตแห่งอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ที่เกี่ยวข้องดังกล่าว แล้วแต่กรณี

อนึ่ง เนื่องจากปัญหานี้เป็นผลมาจากการแก้ไขบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๑๔ ซึ่งเพิ่งประกาศใช้บังคับในปี พ.ศ.๒๕๓๕ และเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่ยังมิได้มีอยู่ในขณะที่มีคำพิพากษาของศาลฎีกาที่เจ้าหน้าที่กรมที่ดิน (ฝ่ายที่หนึ่ง) อ้าง

^{๒๒}คำพิพากษาฎีกาที่ ๑๖๑๕/๒๕๐๘ พินัยกรรมระบุให้ขายที่ดินแล้วนำเงินมอบให้กรมการศาสนาเพื่อจัดการตั้งมูลนิธิ เห็นได้ชัดว่าผู้ทำพินัยกรรมตั้งใจให้นำเงินไปจัดการตั้งมูลนิธินั้นเอง เมื่อผู้จัดการมรดกหาเงินมอบให้กรมการศาสนาเพื่อให้กรมการศาสนาตั้งมูลนิธิตามความประสงค์ของผู้ทำพินัยกรรมแล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องขายที่ดินต่อไป

^{๒๓}คำพิพากษาฎีกาที่ ๑๑๙๘/๒๕๑๗ พินัยกรรมระบุให้มอบเงินสดจำนวนหนึ่งให้แก่เจ้าอาวาสวัดแห่งหนึ่ง เงินสดส่วนที่เหลือจากการมอบให้เจ้าอาวาสวัดดังกล่าวให้จำเลยมอบให้แก่โรงพยาบาลศิริราชเพื่อนำไปก่อตั้งเป็นมูลนิธิ จำเลยแสดงหลักฐานตั้งมูลนิธิหรือร่วมมือกับโรงพยาบาลศิริราชในการก่อตั้งมูลนิธิ โรงพยาบาลศิริราชเป็นส่วนราชการของโจทก์ (มหาวิทยาลัยแพทยศาสตร์) โจทก์จึงเป็นผู้มีส่วนได้เสียที่จะร้องขอให้รัฐบาลใช้อำนาจจัดตั้งมูลนิธิได้ และโจทก์มีอำนาจฟ้องจำเลยให้ส่งมอบเงินของผู้ตายเพื่อจัดตั้งมูลนิธิได้

^{๒๔}คำพิพากษาฎีกาที่ ๕๘๑/๒๕๐๘ พินัยกรรมที่กำหนดให้บุคคลใดตกอยู่ในภาวะติดพันที่จะต้องก่อตั้งมูลนิธิ เมื่อมีการตั้งมูลนิธิตามพินัยกรรมเป็นนิติบุคคลแล้วถือว่าทรัพย์สินที่ผู้ทำพินัยกรรมจัดสรรไว้เพื่อการนั้นตกเป็นของมูลนิธินั้นตั้งแต่วันที่พินัยกรรมมีผล

ถึง (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๒๓๖/๒๕๔๑ และที่ ๑๗๐๑/๒๕๒๐) ดังนั้น เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานที่ดินเป็นไปในแนวทางเดียวกันและจัดข้อสงสัยในปัญหากฎหมายคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) เห็นว่า กรมที่ดินสมควรจะพิจารณากำหนดระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับในกรณีเรื่องนี้ไว้เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานที่ดินต่อไป

(ลงชื่อ) อัคราทร จุฬารัตน

(นายอัคราทร จุฬารัตน)

รองเลขาธิการฯ

รักษาราชการแทน เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๓๘