

บันทึก

เรื่อง สถานะทางกฎหมายของที่ดินบริเวณแม่น้ำที่ต้นเขินเป็นที่ราบ
ก่อนใช้บังคับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และประมวลกฎหมายที่ดิน
(กรณีที่ดินบริเวณ “ปิงห่าง” ตำบลสารภี อำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่)

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท ๐๖๑๒ ๔๔๑๒ ลงวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๓๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาความว่า จังหวัดเชียงใหม่ส่งเรื่องหารือเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินในบริเวณที่ดิน “ปิงห่าง” หมู่ที่ ๖ ตำบลสารภี อำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งเดิมเป็นทางแม่น้ำปิงต่อมาทางน้ำปิงได้เปลี่ยนทางเดินทำให้ต้นเขินเป็นที่ราบหมดสภาพเป็นแม่น้ำและมีราษฎรเข้าไปครอบครองทำประโยชน์โดยปลูกบ้านเรือนอยู่อาศัยและทำสวนผลไม้ยืนต้น จำนวน ๕๔ ราย มีหลักฐาน น.ส.๓ จำนวน ๑๙ ราย ส.ค. ๑ จำนวน ๒๒ รายและไม่มีหลักฐาน ๑๓ ราย จังหวัดสอบสวนข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏว่าที่ดินบริเวณ “ปิงห่าง” ต้นเขิน หมดสภาพจากการเป็นแม่น้ำมาประมาณ ๑๐๐ ปีหรือกว่านั้น ตรวจสอบหลักฐานทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์แล้วไม่ปรากฏในทะเบียน จึงทำให้น่าเชื่อว่าทางราชการไม่เคยสงวนที่ดินบริเวณนี้ไว้เป็นที่สาธารณะประโยชน์และข้อเท็จจริงราษฎรก็ไม่เคยใช้ประโยชน์ร่วมกันแต่อย่างใด ประกอบกับที่ดินบริเวณดังกล่าวกระทรวงมหาดไทยเคยพิจารณาว่า ที่ดินส่วนที่อยู่ใต้หลักกิโลเมตรที่ ๑๔.๘ ลงไปจนสุดเขตจังหวัดเชียงใหม่ ไม่ควรออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้ เพราะที่ดินยังเป็นที่สาธารณะประโยชน์อยู่ ดังนั้น การนำที่ดินบริเวณดังกล่าวมาจัดสรรหรือออกหนังสือแสดงสิทธิให้แก่ราษฎร จึงต้องถอนสภาพที่ดินตามนัยมาตรา ๘ วรรคสอง (๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินก่อนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) พิจารณาแล้วเห็นว่า ที่ดินบริเวณ “ปิงห่าง” หากหมดสภาพการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันไปโดยธรรมชาติก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยทางราชการไม่เคยสงวนหวงห้ามที่ดินไว้และราษฎรก็ได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน ที่ดินสาธารณะประโยชน์ดังกล่าวย่อมกลายเป็นที่รกร้างว่างเปล่าตามมาตรา 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 คือ แม่น้ำปิง ต่อมาได้ต้นเขินเป็นที่ราบเพราะแม่น้ำเปลี่ยนทางเดิน

ได้เริ่มกำหนดประเภทที่ดินของรัฐออกตามการใช้ประโยชน์ในข้อ ๔² ของข้อบังคับการหวงห้ามที่ดิน ศก ๑๑๗ (พ.ศ. ๒๔๔๒) กำหนดประเภทที่ดินที่นายอำเภอไม่สามารถออกไปเหยียบย่ำให้แก่ราษฎร ผู้ขอหวงห้ามที่ดิน ได้แก่ ที่ใช้ในราชการหลวง ที่หวงห้ามในการทำอากร ที่มหาชนได้อาศัยเป็นสาธารณประโยชน์ ฯลฯ แต่ก็ยังไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดแบบวิธีการเปลี่ยนแปลงสถานะของที่ดินของรัฐประเภทหนึ่ง ไปเป็นที่ดินของรัฐประเภทอื่น ดังนั้น ที่ดินของรัฐจะมีสถานะทางกฎหมายอย่างไรในขณะนั้นจึงย่อมขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงว่าสภาพที่ดินเป็นอย่างไร และมีการใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นอย่างไร ถ้าข้อเท็จจริงเป็นไปตามที่กระทรวงมหาดไทยชี้แจงว่า หลังจากที่แม่น้ำปิงเปลี่ยนทางเดินที่ดินบริเวณ "ปิงห่าง" ดินเขินเป็นที่ราบแล้ว รัฐไม่เคยประกาศสงวนหวงห้ามที่ดินบริเวณนั้นไว้เพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน รวมทั้งประชาชนไม่ได้ใช้ประโยชน์ในลักษณะเป็นการใช้ร่วมกัน เมื่อได้ประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๔ ในวันที่ ๑ เมษายน ๒๔๗๕ มาตรา ๑๓๐๔³ ได้แบ่งประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดินออกเป็น ๓ ประเภท คือ ที่ดินรกร้างว่างเปล่า สาธารณสมบัติของ

หลวงสพฐานครบาลบังคมทูลพระกรุณา ด้วยผู้ซึ่งที่แดนร้างเรือน ไร่ สวน พืพาทว่าที่เดิมแก่กัน แลผู้หนึ่งว่าที่นั้นเป็นมรฎก จะเอาที่นั้น จึงพระเจ้าอยู่หัวมีพระราชโองการมาน พระบิณฑุรสุรสิงหนาท คารัศตรัสแก่เจ้าขุนหลวงสพธา แลมุขมนตรีทั้งหลายว่า ที่ในแคว้นแคว้นกรุงเทพพระมหานครศรีอยุธยาหาดิลกภพนพรัตน์ราชธานีบุรีรมย์ เป็นที่แห่งพระเจ้าอยู่หัว หากให้ราษฎรทั้งหลายเป็นข้าแผ่นดินอยู่ จะได้เป็นที่ราษฎรหามีได้

ฯลฯ

ฯลฯ

² ข้อ ๔ ถ้านายอำเภอได้สวนได้ความ เห็นเปนที่ขัดข้องแก่การที่จะหวงห้ามที่รายนั้น

(๑) เพราะเหตุที่ผู้ขอเปนคนในบังคับต่างประเทศก็ตาม

(๒) เพราะที่นั้นเปนที่ใช้ในราชการหลวงก็ตาม

(๓) เพราะที่นั้นเปนที่หวงห้ามในการทำอากรก็ตาม

(๔) เพราะที่นั้นเปนที่มหาชนได้อาศัยเป็นสาธารณประโยชน์จะเป็นความเดือดร้อนแก่มหาชนเพราะผู้

ใดหวงห้ามเอาเปนของเอกชนเสียก็ตาม

(๕) หรือเพราะที่นั้นเปนที่มีเจ้าของโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่แล้วตาม เมื่อมีความขัดข้องอยู่อย่างหนึ่งอย่างใดดังนี้ ให้นายอำเภอสลักหลังลงในเรื่องราว (ตามแบบที่ ๑) ยกเรื่องราวขึ้นเสีย

³ มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่าที่ชายดิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่าป้อม และโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์

แผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และสาธารณสมบัติของแผ่นดินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ที่ดินบริเวณ “ปิงห่าง” จึงจัดอยู่ในจำพวกสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่า ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๑) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งบุคคลอาจได้มาตามมาตรา ๑๓๓๔⁴ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนสภาพตามมาตรา ๘ (๑)⁵ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินก่อนแต่อย่างใด

(ลงชื่อ) อัครราช จุฬารัตน
(นายอัครราช จุฬารัตน)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมษายน ๒๕๓๙

⁴ มาตรา ๑๓๓๔ ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดินนั้น ท่านว่าบุคคลอาจได้มาตามกฎหมายที่ดิน

⁵ มาตรา ๘ บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษา และดำเนินการคุ้มครอง ป้องกันได้ตามควรแก่กรณี อำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ได้

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมือง อาจถูกถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่นหรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนจัดหาที่ดินมาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว การถอนสภาพหรือโอนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ แต่ถ้าพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ที่ดินนั้น หรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และมีได้ตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดตามอำนาจกฎหมายอื่นแล้ว การถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา