

บันทึก

เรื่อง สถานะทางกฎหมายของที่ดินบริเวณแม่น้ำที่ตื้นเขินเป็นที่รับก่อนใช้บังคับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และประมวลกฎหมายที่ดิน (กรณีที่ดินบริเวณ "ปิงห่าง" ตำบลสารภี อำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่)

กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือ ด่วนมาก ที่ มท ๐๖๑๒ ๔๔๑๒ ลงวันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๓๙ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการออกโอนดที่ดินในบริเวณที่ดิน "ปิงห่าง" หมู่ที่ ๖ ตำบลสารภี อำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งเดิมเป็นทางแม่น้ำปิงต่อมาทางน้ำปิงได้เปลี่ยนทางเดินทำให้ตื้นเขินเป็นที่รับหมวดสภาพเป็นแม่น้ำและได้มีราชภารเข้าไปครอบครองทำประโยชน์โดยปลูกบ้านเรือนอยู่อาศัยและทำสวนผลไม้ยืนต้น จำนวน ๕๕ ราย มีหลักฐาน น.ส.๓ จำนวน ๑๙ ราย ส.ค. ๑ จำนวน ๒๒ รายและไม่มีหลักฐาน ๑๓ ราย จังหวัดสอบสวนข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏว่าที่ดินบริเวณ "ปิงห่าง" ตื้นเขิน หมวดสภาพจากการเป็นแม่น้ำมาประมาณ ๑๐๐ ปีหรือกว่านั้น ตรวจสอบหลักฐานทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์แล้วไม่ปรากฏในทะเบียน จึงทำให้น่าเชื่อว่าทางราชการไม่เคยสำรวจที่ดินบริเวณนี้ไว้เป็นที่สาธารณประโยชน์และข้อเท็จจริงราชภารกิจไม่เคยใช้ประโยชน์ร่วมกันแต่อย่างใด ประกอบกับที่ดินบริเวณดังกล่าวกระทรวงมหาดไทยเคยพิจารณาว่า ที่ดินส่วนที่อยู่ใต้หลักกิโลเมตรที่ ๑๔.๘ ลงไปจนสุดเขตจังหวัดเชียงใหม่ ไม่ควรออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้ เพราะที่ดินยังเป็นที่สาธารณประโยชน์อยู่ ดังนั้น การนำที่ดินบริเวณดังกล่าวมาจดสรรหรือออกหนังสือแสดงสิทธิให้แก่ราชภาร จึงต้องถอนสภาพที่ดินตามนัยมาตรา ๘ วรรคสอง (๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินก่อนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) พิจารณาแล้วเห็นว่า ที่ดินบริเวณ "ปิงห่าง" หากหมวดสภาพการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันไปโดยธรรมชาติก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยทางราชการไม่เคยสำรวจหัวท้ามที่ดินไว้และราชภารกิจได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน ที่ดินสาธารณประโยชน์ดังกล่าวอยู่อุโมกalityสภาพเป็นที่กร้างว่างเปล่าตามมาตรา ๑๓๐๔ (๑) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงไม่ต้องดำเนินการถอนสภาพที่ดินตามมาตรา ๘ วรรคสอง (๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และจังหวัดอาจพิจารณาออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราชภารตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ แต่เนื่องจากเรื่องนี้เป็นปัญหาข้อกฎหมายซึ่งมีผลต่อการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่และสิทธิในที่ดินของราชภารผู้ครอบครองและทำประโยชน์ จึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกากล่าวดังกล่าวก่อนดำเนินการต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกาก (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาเรื่องหารือดังกล่าวประกอบกับได้ฟังคำชี้แจงข้อเท็จจริงจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดินและจังหวัดเชียงใหม่) แล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า บริเวณที่ดินตามที่หารือนี้อยู่ที่ หมู่ที่ ๖ ตำบลสารภี อำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่ เดิมเป็นทางน้ำ คือ แม่น้ำปิง ต่อมาได้ตื้นเขินเป็นที่รับเพาะแม่น้ำเปลี่ยนทางเดิน

เมื่อประมาณ ๑๐๐ ปี หรือกว่านั้น มีความกว้าง ๑.๗ เส้น ยาว ๖.๕ กิโลเมตร มีเนื้อที่ประมาณ ๑๗๖ ไร่ ซึ่งในแผนที่ระหว่างออกโฉนดที่ดินที่ทำเมื่อพ.ศ.๒๔๘๑ ได้ลงกำหนดว่า “ปิงห่าง” มีราชภูมครอบครอง ทำประโยชน์เป็นสัดส่วนและได้ร้องขอให้ทางราชการออกหนังสือสำคัญแสดงสิทธิที่ดินให้ใน พ.ศ.๒๔๙๒ กระทรวงมหาดไทยจึงแต่งตั้งคณะกรรมการทำการสอบสวนพิจารณาสรุปความเห็นว่า ให้ออกเอกสารสิทธิให้แก่ราชภูมิในส่วนที่อยู่ตอนเหนือหลักกิโลเมตรที่ ๑๔.๘ ได้ ส่วนตอนใต้หลัก กิโลเมตรที่ ๑๔.๘ ลงไปจนสุดเขตแดนจังหวัดเชียงใหม่ ไม่ควรออกหนังสือแสดงสิทธิให้ เพราะที่ดินยัง เป็นที่สาธารณะประโยชน์อยู่ โดยปรากฏข้อความอยู่ในแผนที่ระหว่าง ณ สำนักงานที่ดินจังหวัดเชียงใหม่ แต่เมื่อใช้บังคับประมวลกฎหมายที่ดินใน พ.ศ. ๒๔๙๗ มีราชภูมแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ไว้บางส่วน และบางรายก็ได้นำหลักฐานมาออก น.ส. ๓ ไปแล้ว ยังมีที่ดินส่วนที่เหลืออย่างไม่มีหลักฐาน สำหรับที่ดินประมาณ ๑๘ ไร่ ซึ่งมีผู้ครอบครอง ๑๓ ราย คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่าง กฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่า ข้อเท็จจริงบางประการเกี่ยวกับสภาพที่ดินที่หารืออย่างไม่ชัดเจนเพียงพอ จึงให้กระทรวงมหาดไทยชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมเกี่ยวกับสภาพที่ดินและการใช้ประโยชน์ของราชภูมิ ใน พ.ศ. ๒๔๙๒ เพื่อต้องการทราบเหตุผลว่าเหตุใดคณะกรรมการที่กระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งไปสอบสวนพิจารณาจึงเห็นว่าที่ดินตอนใต้หลักกิโลเมตรที่ ๑๔.๘ เป็นที่สาธารณะประโยชน์ไม่ควรออกหนังสือสำคัญแสดงสิทธิในที่ดิน

กรมที่ดินได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๖๑๔/๔๑๑๖ ลงวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๗ ชี้แจงผลการสอบสวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมโดยนายอำเภอสารภีได้สอบถามคำกำหนด ผู้ใหญ่บ้าน และราชภูมิที่เคยเห็นสภาพที่ดินเมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๒ สรุปได้ว่า สภาพที่ดินและการใช้ประโยชน์ที่ดินบริเวณ “ปิงห่าง” ตอนใต้หลักกิโลเมตรที่ ๑๔.๘ ในขณะนั้นเป็นที่ลุ่มระดับพื้นต่ำกว่าตอนเหนือหลักกิโลเมตรที่ ๑๔.๘ ประมาณ ๑ เมตร ถึง ๑ เมตรครึ่ง มีเนื้อที่ประมาณ ๒๑ ไร่ ราชภูมิใช้ทำประโยชน์เป็นที่เพาะพันธุ์กล้าข้าวและทำนา โดยได้ปักหลักแบ่งเขตการครอบครองที่ดินไว้เป็นสัดส่วน ไม่มีสภาพเป็นที่น้ำไหลหรือที่สาธารณะประโยชน์ซึ่งประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ส่วนสภาพที่ดินบริเวณ “ปิงห่าง” ตอนเหนือหลัก กิโลเมตรที่ ๑๔.๘ ราชภูมิใช้เป็นที่ทำสวนผลไม้ยืนต้นและใช้ปลูกที่อยู่อาศัยเป็นหลักฐานมั่นคง จึงได้ออกเอกสารสิทธิให้เฉพาะที่ดินส่วนที่อยู่ตอนเหนือหลักกิโลเมตรที่ ๑๔.๘ สำหรับสภาพที่ดินบริเวณตอนใต้หลักกิโลเมตรที่ ๑๔.๘ ในปัจจุบันราชภูมิใช้ปลูกบ้านอยู่อาศัยและทำสวนลำไย โดยล้อมรั้วเขตที่ดินไว้เป็นสัดส่วน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) พิจารณาเรื่องนี้โดยอาศัย ข้อเท็จจริงตามที่กระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) ชี้แจงเพิ่มเติมแล้ว เห็นว่า แม่น้ำปิงส่วนที่หารือได้ดีนี้เป็นทางน้ำมาแล้วประมาณ ๑๐๐ ปี (ประมาณ พ.ศ. ๒๔๓๘) หรือก่อนนั้น บทบัญญัติของกฎหมายที่ดินที่ใช้บังคับอยู่ในช่วงเวลาดังกล่าวคือกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จยังมิได้แบ่งที่ดินของรัฐออกเป็นประเภทต่าง ๆ โดยถือเพียงว่าที่ดินทั้งหมดเป็นของพระมหากษัตริย์^๑ และ

^๑ ศุภมัสดุ ๑๕๐๓ ศุกรสังวัจจะราษฎร์มาศกษาเพิกย์ตติยคิสิริวารบุรีแพทย์กานต์ พระบาทสมเด็จพระเจ้ารามาธิบดีศรีบรมราชราชาธิราชบรมนาถบรมพิตุร์ พระพุทธเจ้าอยู่หัวเสด็จในพระที่นั่งรัตนสิงหาศาน จึงเข้าบุน

ได้เริ่มกำหนดประเภทที่ดินของรัฐออกตามการใช้ประโยชน์ในข้อ ๔² ของข้อบังคับการห่วงห้ามที่ดิน ศก ๑๓ (พ.ศ. ๒๕๔๒) กำหนดประเภทที่ดินที่นายอำเภอไม่สามารถออกใบเหยียบย่าให้แก่ราชภูร ผู้ขอห่วงห้ามที่ดิน ได้แก่ ที่ใช้ในราชการหลวง ที่ห่วงห้ามในการทำการ ที่มีหานได้อาไครยเป็นสา ราณประโยชน์ ฯลฯ แต่ก็ยังไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดแบบพิธีการเปลี่ยนแปลงสถานะของที่ดินของรัฐ ประเภทหนึ่ง ไปเป็นที่ดินของรัฐประเภทอื่น ดังนั้น ที่ดินของรัฐจะมีสถานะทางกฎหมายอย่างไรใน ขณะนี้จึงยังคงข้อเท็จจริงว่าสภาพที่ดินเป็นอย่างไร และมีการใช้ประโยชน์ที่ดินน้อยอย่างไร ถ้าข้อเท็จจริงเป็นไปตามที่กระทรวงมหาดไทยชี้แจงว่า หลังจากที่แม่บ้านเปลี่ยนทางเดินที่ดินบริเวณ “ปิงห่าง” ดื้นเขินเป็นที่รบแล้ว รัฐไม่เคยประกาศสงวนห่วงห้ามที่ดินบริเวณนั้นไว้เพื่อให้ประชาชนใช้ ประโยชน์ร่วมกัน รวมทั้งประชาชนไม่ได้ใช้ประโยชน์ในลักษณะเป็นการใช้ร่วมกัน เมื่อได้ประกาศใช้ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๔ ในวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๗๕ มาตรา ๑๓๐³ ได้แบ่ง ประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดินออกเป็น ๓ ประเภท คือ ที่ดินกรรงว่างเปล่า สาธารณสมบัติของ

หลวงสพญาณกรบาลบังคมทูลพระกรุณา ด้วยผู้ซึ่งที่แคนรั่วเรือน ໄร สวน พิพากษาที่เดินแก่กัน และผู้หนึ่งว่าที่นั้นเป็น marrow จะเอาที่นั้น จึงพระเจ้าอยู่หัวมีพระราชโองการมาตรา พระบัณฑุรสูตรสิงหนาท ดำรัสตรัสรักแก่เจ้าบุญหลวงสพ ฤทธิ แฉมุขมนตรีทึ้งหลายว่า ที่ในแวนแคว้นกรุงเทพพระมหานครครือบุญยามหาดิลกพนพรัตน์ราชธานีบุรีรัมย์ เป็นที่ แห่งพระเจ้าอยู่หัว หากให้รายภูทั้งหลายผู้เป็นข้าแผ่นดินอยู่ จะได้เป็นที่ราชภูมามิได้

๑๖๗ ๑๖๘

² ข้อ ๔ ถ้านายอำเภอได้ส่วนได้ความ เห็นเป็นที่บัดข่องแก่การที่จะห่วงห้ามที่รียนนี้

- (๑) เพราะเหตุที่ผู้ขอเป็นคนในบังคับต่างประเทศก็ตาม
- (๒) เพราะที่นั้นเป็นที่ใช้ในราชการหลวงก็ตาม
- (๓) เพราะที่นั้นเป็นที่ห่วงห้ามในการทำการก็ตาม
- (๔) เพราะที่นั้นเป็นที่มหานได้อาไครยเป็นสาธารณะประโยชน์จะเป็นความเดือดร้อนแก่มหาชนเพราะผู้

ได้ห่วงห้ามอาบปองเอกสารเสียก็ตาม

(๕) หรือ เพราะที่นั้นเป็นที่มีเจ้าของโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่แล้วตาม เมื่อมีความบัดข่องอยู่ย่างหนึ่ง อย่างใดดังนี้ ให้นายอำเภอสักหลังลงในเรื่องรา (ตามแบบที่ ๑) ยกเรื่องราวนั้นเสีย

³ มาตรา ๑๓๐ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนี้ รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณะประโยชน์ หรือ สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

- (๑) ที่ดินกรรงว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้คนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดย ประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน
- (๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่าที่ขายคลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ
- (๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่าป้อม และโรงทหาร สำนักราช การบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทธภัณฑ์

แผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และสาธารณสมบัติของแผ่นดินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดย เฉพาะ ที่ดินบริเวณ “ปิงห่าง” จึงจัดอยู่ในจำนวนสาธารณะมีบัตรที่ดินประจำที่ดินกร้างว่าง เปลา ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๑) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งบุคคลอาจได้มาตามมาตรา ๑๓๓๔^๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนสภาพตามมาตรา ๙ (๑)^๕ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินก่อนแต่อย่างใด

(ลงชื่อ) อักษรاثร จุฬารัตน
(นายอักษรاثร จุฬารัตน)
เลขที่การคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เมษายน ๒๕๖๗

^๔ มาตรา ๑๓๓๔ ที่ดินกร้างว่างเปลา และที่ดินซึ่งมีผู้คนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการ อื่นตามกฎหมายที่ดินนั้น ท่านว่าบุคคลอาจได้มาตามกฎหมายที่ดิน

^๕ มาตรา ๙ บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มี กฤษฎีกากำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่คุ้มครอง แต่ดำเนินการคุ้มครอง ป้องกันได้ตามควรแก่ กรณี อำนาจหน้าที่ดังว่านี้รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบทวนการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ได้ ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือ เป็นที่ดินที่ได้ห่วงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบทวนการเมือง อาจถูกถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อใช้ ประโยชน์อื่นๆ อันหรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้ ในการนี้ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าทบทวนการเมือง รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนจัดทำที่ดินมาให้พลเมืองใช้ ร่วมกันแทนแล้ว การถอนสภาพหรือโอนให้กระทำการโดยพระราชบัญญัติ แต่ถ้าพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ที่ดินนั้น หรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และมิได้ตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ได้ตาม อำนาจกฎหมายอื่นแล้ว การถอนสภาพให้กระทำการโดยพระราชบัญญัติ