

บันทึก

เรื่อง กระทรวงเกษตรธิการหรือเกี่ยวกับที่ป่าฟันตำบลแพรกตาสา จังหวัดสมุทรปราการ

๑. กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีแจ้งมาโดยหนังสือที่ ฎ.๘๑๕๔/๒๕๕๐ ลงวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๕๐ ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาปัญหาซึ่งกระทรวงเกษตรธิการส่งมาเกี่ยวกับที่ป่าฟันตำบลแพรกตาสา จังหวัดสมุทรปราการ คณะกรรมการกฤษฎีกา (อนุกรรมการร่างกฎหมายชุดที่ ๓) ได้พิจารณาแล้ว ขอเสนอความเห็นดังต่อไปนี้

๒. เมื่อ ร.ศ.๑๒๙ (พ.ศ.๒๕๕๓) กระทรวงเกษตรธิการได้จัดข้าหลวงออกโฉนดออกไปทำการเดินสำรวจเพื่อออกโฉนดที่ดินในจังหวัดสมุทรปราการ

๓. ขณะที่ทำการสำรวจที่ดินในตำบลแพรกตาสดังกล่าวแล้ว มีเจ้าของที่ดินหลายรายโต้แย้งคัดค้านกันในเรื่องเขตที่ดิน

๔. ปรากฏผลว่า มีราษฎร ๒๙ รายไม่เห็นพ้องด้วยในการที่ข้าหลวงออกโฉนดได้ออกใบไต่สวน (เพื่อออกโฉนด) ๑๘ ฉบับ ให้แก่บุคคล ๓ คน (คือพระยาผลาภกรนุรักษ์ จินบุญ และจันทวน) เพราะเป็นการเสียหายแก่พวกตน จึงได้ทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา (เมื่อปี ร.ศ.๑๓๐)

๕. ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งกรรมการขึ้นสอบสวนชุดหนึ่ง

๖. ต่อมา กรรมการได้เสนอความเห็นต่อกระทรวงเกษตรฯ ว่าควรแบ่งที่พิพาทส่วนหนึ่ง (ตามแผนที่หมายสีเหลือง) ให้แก่ผู้ที่ถวายฎีกา และอีกส่วนหนึ่ง (ตามแผนที่หมายสีน้ำเงิน) ให้แก่ผู้ที่ถูกถวายฎีกา ๓ คน ซึ่งข้าหลวงออกโฉนดเคยทำการรังวัดออกใบไต่สวนให้ไว้

ในส่วนหนึ่ง ๆ ที่แบ่งออกนี้ ให้ผู้ที่มีนามระบุไว้ตกลงแบ่งปันกันเอง ถ้าไม่ตกลงกัน ก็ให้ข้าหลวงจัดการออกโฉนดเป็นสองฉบับ คือ

โฉนดหนึ่งสำหรับที่ดินตามแผนที่หมายสีเหลือง

อีกโฉนดหนึ่งสำหรับที่ดินตามแผนที่หมายสีน้ำเงิน

นอกจากนี้ กรรมการมีความเห็นว่า ใบไต่สวนซึ่งได้ออกให้ควรเรียกคืน และให้ถือว่าใช้ไม่ได้

๗. กระทรวงเกษตรธิการได้นำความเห็นกรรมการกราบบังคมทูลฯ มีพระบรมราชวินิจฉัย เมื่อวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๔ (ร.ศ.๑๓๐) โปรดเกล้าฯ ให้เป็นไปตามความเห็นของกรรมการ

๘. แต่ตามหนังสือกระทรวงเกษตรธิการ ลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๐ ซึ่งยกปัญหาเรื่องนี้ขึ้นนั้น ปรากฏว่า หลังจากที่ได้มีพระบรมราชวินิจฉัยมาตั้ง ๒๕ ปี แล้ว หาได้จัดการเรื่องนี้ไปประการใดไม่

เหตุผลทั้งนี้ก็คือ เจ้ากระทรวงในชั้นหลังเห็นว่า ผู้ถวายฎีกาทำการโต้แย้งคัดค้านเรื่องที่ดินในตำบลแพรงตาสา ก็เพื่อจะเอาที่ป่าฟันซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินมาเป็นของตนเท่านั้น ฉะนั้นเจ้ากระทรวงจึงให้ระงับเรื่องไว้

๙. ปรากฏว่าใบไต่สวนนั้นไม่ได้เรียกคืนมาหมด คงได้คืนมา ๒ ฉบับ ซึ่งผู้มีชื่อในใบไต่สวนบังเอิญนำมาแสดงเมื่อปี พ.ศ.๒๔๗๒ เจ้าหน้าที่จึงได้ยึดไว้

๑๐. บัดนี้ กระทรวงเกษตรธิการ เห็นว่า ที่ดินรายนี้เป็นที่ทำประโยชน์ได้แล้ว จึงให้ทำการรังวัดที่ดินในแผนที่เขตหมายสีน้ำเงินให้แก่พวก ๓ คนที่ถูกถวายฎีกา และเขตหมายสีเหลืองให้แก่ผู้ถวายฎีกา ถ้ามีผู้คัดค้านก็ให้จัดการให้เด็ดขาดเสียก่อนที่จะแยกแผนที่เป็นแปลง ๆ

๑๑. เฉพาะที่ดินในเขตหมายสีน้ำเงิน ไม่มีผู้ใดใน ๓ คนที่ถูกถวายฎีกามาขอให้จัดการ (แต่ดูเหมือนมีคดีฟ้องร้องกันในศาลระหว่างผู้ถูกถวายฎีกา ๓ คนด้วยกัน และศาลจังหวัดสมุทรปราการได้สั่งให้ออกโฉนดให้แก่ฝ่ายที่ชนะคดีความข้อนี้ในเรื่องไม่สู้ชัดเจน)

๑๒. ส่วนที่ดินในแผนที่หมายสีเหลือง มีผู้ถวายฎีกา หรือผู้ได้รับมรดกของผู้ถวายฎีกาที่ได้วายชนม์ไปแล้ว ๒๕ คน ยื่นคำขอรับตราจอง ดังนี้ คือ

ก) แปลงที่ ๑ มีผู้ขอรวมกัน ๙ ราย (รายนามปรากฏในเรื่อง)

ข) แปลงที่ ๒ มีผู้ขอรวมกัน ๘ ราย

ค) แปลงที่ ๓ มีผู้ขอรวมกัน ๘ ราย

๑๓. ในการรังวัดครั้งนี้ มีผู้คัดค้านหลายคนซึ่งแบ่งออกได้เป็น ๒ พวก คือ พวกหนึ่ง เกี่ยวข้องกับผู้ถวายฎีกา มี ๒ คน (เป็นผู้รับมรดกของผู้ถวายฎีกาและผู้ซื้อจากผู้รับมรดกของผู้ถวายฎีกา)

อีกพวกหนึ่ง ไม่เกี่ยวข้องกับผู้ถวายฎีกา มี ๑๒ คน ซึ่งคัดค้านว่าได้ที่ดินมาโดยการให้บ้าง รับมรดกบ้าง หักร้างถางพงบ้าง และได้ครอบครองมาเป็นเวลา ๑๐ ถึง ๓๐ ปี โดยไม่ทราบเรื่องที่มีพระบรมราชวินิจฉัย

๑๔. การไต่สวนได้ความว่า พวกขอตราจอง (ตามข้อ ๑๒ ข้างต้น) ได้ตัดฟันไม้แสมในที่พิพาทขายบ้าง ตัดใช้เองบ้าง จนไม้ใครจะมีไม้แสมแล้ว จึงได้ขุดยกคันไ้บ้าง

๑๕. ทางฝ่ายผู้คัดค้าน (ตามข้อ ๑๓ ข้างต้น) ทางไต่สวนได้ความว่าต่างได้เข้าแผ้วถางที่ดิน และขุดยกเป็นคันกันเขตขึ้น

๑๖. แต่กระทรวงเกษตรธิการมีความเห็นว่า ไม่มีผู้ใดเข้าครอบครองที่ดินจริงจึงและไม่มีผู้ใดอาจอ้างได้ว่าได้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินนั้น

๑๗. กระทรวงเกษตรธิการ เห็นว่า ผู้ซึ่งได้มีพระบรมราชวินิจฉัยให้แบ่งที่ดินให้นั้นสันนิษฐานตามพระบรมราชวินิจฉัยเสียแล้ว เพราะไม่ได้เข้าครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินนั้น ดังนั้นจึงไม่ควรจัดแบ่งต่อไปตามพระบรมราชวินิจฉัย ถ้าผู้ใดเห็นว่าตนมีสิทธิในที่ดินในทางครอบครองประการใด ก็ให้ยื่นคำขอรับหนังสือสำคัญ สำหรับที่ดินขึ้นมาใหม่เป็นราย ๆ ไปทางการจะได้พิจารณาดำเนินการต่อไปตามระเบียบและวิธีการ

๑๘. กระทรวงเกษตรธิการ จึงใคร่จะทราบว่าจะถือตามวิธีการเช่นนี้ได้หรือไม่ เพราะเรื่องนี้ได้มีพระบรมราชวินิจฉัยไว้แล้ว

๑๙. กรรมการร่างกฎหมาย ได้พิจารณาเรื่องการแบ่งที่ดินตามพระบรมราชวินิจฉัย ร.ศ.๑๓๐ พร้อมด้วยผู้แทนกระทรวงเกษตรราธิการ(พระบริรักษ์นิติเกษตร) แล้ว ในเบื้องต้น ได้ความว่า พระราชกฤษฎีกากำหนดการแบ่งที่ดินในอำเภอ บางบ่อ บางพลี จังหวัดสมุทรปราการ และบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา ให้แก่ราษฎร พุทธศักราช ๒๔๗๓ และประกาศให้ใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดการแบ่งที่ดินในอำเภอบางบ่อ บางพลี จังหวัดสมุทรปราการ และบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา ให้แก่ราษฎร พ.ศ.๒๔๗๓ บังคับถึงเมืองสมุทรปราการ ซึ่งเป็นเรื่องแบ่งที่ดินในตำบลแพรกตาสาด้วยนั้น มิได้รวมถึงเขตที่ดินอันจะต้องแบ่งตามพระบรมราชวินิจฉัย ร.ศ.๑๓๐ นี้ด้วยเลย

๒๐. เมื่อได้พิเคราะห์พระบรมราชวินิจฉัย (ร.ศ.๑๓๐) แล้ว กรรมการร่างกฎหมาย มีความเห็นว่า พระบรมราชวินิจฉัยในขณะนั้นย่อมมีผลเท่ากับกฎหมายที่ดินซึ่งข้าหลวงออกโฉนดได้ทำการเดินสำรวจเมื่อ ร.ศ.๑๒๙ ซึ่งกรรมการสอบสวนได้เสนอความเห็นไปยังกระทรวงเกษตรและความเห็นนั้นปรากฏในพระบรมราชวินิจฉัยว่า ที่ดินนั้นเป็นที่รกร้างว่างเปล่า (ซึ่งบางส่วนเป็นป่า) ฉะนั้นที่ดินรายนี้จึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน แต่เมื่อได้มีพระบรมราชวินิจฉัยให้ยกที่ดินให้แก่เอกชนแล้ว พระบรมราชวินิจฉัยของพระเจ้าแผ่นดิน ซึ่งได้พระราชทานโดยพระราชอำนาจในทางนิติบัญญัติและในทางบริหาร จึงได้เปลี่ยนแปลงสภาพของที่ดินนั้นในทางกฎหมายจากสาธารณสมบัติของแผ่นดิน มาเป็นที่ดินของเอกชน อันได้แบ่งปันกันระหว่างบุคคลที่ระบุไว้ในพระบรมราชวินิจฉัย (ตามความเห็นของกรรมการสอบสวน)

ถึงแม้ว่า เจ้ากระทรวง มิได้ปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระบรมราชวินิจฉัย เพราะมีเหตุผลบางประการที่ดี (ดูข้อ ๘) จะถือว่าพระบรมราชวินิจฉัยนั้นได้ถูกยกเลิกเสียแล้ว หรือใช้ไม่ได้นั้นหาได้ไม่ เว้นแต่ต่อมาจะได้มี พระบรมราชโองการ หรือบทบัญญัติยกเลิกพระบรมราชวินิจฉัยนั้น แต่ก็ห้ามมีพระบรมราชโองการ หรือบทบัญญัติเช่นนั้นไม่

๒๑. นอกจากนี้ มีข้อที่น่าสนใจอยู่ คือ เมื่อที่ดินที่ได้ระบุไว้ในพระบรมราชวินิจฉัย (ตามความเห็นของกรรมการสอบสวน) สิ้นสภาพสาธารณสมบัติของแผ่นดินและกลายมาเป็นทรัพย์สินของเอกชนแล้ว บุคคลซึ่งแสดงได้ว่า ตนได้ครอบครองที่ดินนั้นมาเป็นเวลาตั้ง ๑๐ ปี ตามเงื่อนไขแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันว่าด้วยเรื่องอายุความได้กรรมสิทธิ์ที่ดิน (มาตรา ๑๓๘๒) แล้ว ก็อาจเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินนั้นได้

ในข้อนี้ ดูเหมือนกระทรวงเกษตรราธิการจะลงความเห็น ว่า ไม่มีการครอบครองดังกล่าวแล้วเลย (ดูข้อ ๑๖) แต่ล้าพังความเห็นกระทรวงเกษตรราธิการนี้ ยังไม่พอที่จะปิดเสียเด็ดขาดโดยไม่คำนึงในเรื่องได้กรรมสิทธิ์ที่ดินโดยการครอบครองมานาน ในเมื่อมีผู้อ้างว่าเขาสามารถนำสืบได้ว่าเขาได้ครอบครองมานานดังนั้น การครอบครองนั้นเป็นทั้งปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมาย และบางครั้งก็มีแง่กฎหมายหลายประการซึ่งไม่ยากแก่การที่จะวินิจฉัยให้เด็ดขาดได้ เมื่อมีผู้อ้างการครอบครอง ก็ควรต้องพิจารณาตามท้องเรื่องเป็นราย ๆ ไป และการพิจารณาดังว่านี้ หากอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกฤษฎีกาไม่ ผู้พิจารณาอาจเป็นกรมที่ดินซึ่งเมื่อรับหรือปฏิเสธข้ออ้างนั้น โดยตั้งข้อสงสัยไว้ว่า ถ้าผู้อ้างไม่พอใจ ก็ให้นำคำพิจารณาวินิจฉัยนั้นไปฟ้องร้องยังโรงศาลได้ ทางหนึ่ง หรือโดยคู่พิพาทนำคดีขึ้นฟ้องร้องกันเองในโรงศาล อีกทาง

หนึ่ง คู่พิพาทนี้ คือ ผู้ต่อสู้ว่าตนยังไม่ขาดกรรมสิทธิ์ในที่ดินซึ่งตนได้มาเนื่องจากพระบรมราช
วินิจฉัย และผู้ที่อ้างว่าได้กรรมสิทธิ์ที่ดินนั้นมาโดยอาศัยการครอบครองมานาน

(ลงชื่อ) ดิเรก ชัยนาม

(นายดิเรก ชัยนาม)

ผู้รักษาการแทน

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา

กันยายน ๒๕๔๑