

บันทึก

เรื่อง การปฏิบัติเกี่ยวกับที่ดินพระราชทาน

๑) เลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ ๓๙๖๔/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๕๘ ส่งมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องการปฏิบัติเกี่ยวกับที่ดินพระราชทานมาให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา และได้ชี้แจงตอบคำถามของคณะกรรมการกฤษฎีกาอีกโดยหนังสือ ที่ ๔๗๗๕/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ ว่า กรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีความประสงค์ที่จะทราบ

๑. มติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนี้จะเป็นการถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่

๒. ตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอข้อสงสัยมา และกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาตามนัยแห่งหนังสือที่แจ้งมาแล้วนั้น จะเป็นการขัดแย้งต่อบทกฎหมายประการใด หรือไม่

๒) คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๑) ได้พิจารณาแล้วขอเสนอความเห็นดังต่อไปนี้

๓) มติคณะรัฐมนตรี

"๑. ที่ดินที่ได้รับพระราชทานในกรณีเช่นนี้ ให้ถือว่าผู้ได้รับพระราชทานมีสิทธิในที่ดินนั้น แต่เป็นสิทธิจำกัดอันอยู่ภายในเงื่อนไขของพระบรมราชโองการ"

คณะกรรมการกฤษฎีกาขอเสนอว่า โดยที่พระบรมราชโองการพระราชทานที่ดินในสมัยที่พระมหากษัตริย์ทรงสมบูรณาญาสิทธิมีผลเป็นกฎหมาย ถ้าพระบรมราชโองการนั้นมีเงื่อนไขบังคับไว้ประการใด สิทธิของผู้รับพระราชทานก็ต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งเงื่อนไขของพระบรมราชโองการนั้น อนึ่งโดยเฉพาะพระบรมราชโองการพระราชทานที่ดินของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๖ ซึ่งมีเงื่อนไขว่า "เมื่อจะทำการซื้อขาย จำนอง ให้เปลี่ยนแปลงเปลี่ยน ต้องบอกข้าพเจ้าก่อน" นั้น แม้จะฟังว่าเป็นเงื่อนไขที่ทรงสงวนพระราชอำนาจไว้เป็นส่วนพระองค์โดยเฉพาะ และเมื่อพระองค์ได้เสด็จสวรรคตแล้ว พระราชอำนาจที่ทรงสงวนไว้เหล่านี้ก็เป็นอันสูญสิ้นไป ดังที่ศาลฎีกาได้วินิจฉัยไว้ในคำพิพากษาที่ ๓๒๓/๒๕๕๘ ก็ได้ แต่ภายหลังฎีกานั้นปรากฏขึ้นว่า得有พระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๗ ทรงสั่งไว้ในเรื่องนายบุญมา หิรัญยะมาน ของพระบรมราชานุญาติขายที่ดินซึ่งได้รับพระราชทานให้แก่ นาย พี.ที.ว่อง (พ.ศ.๒๕๓๑) มีความในตอนท้ายว่า "สำหรับกระทรวงเกษตรนั้นจะจัดการตามหน้าที่ให้ในเรื่องเช่นนี้ได้ต่อเมื่อเจ้าของที่มีหนังสือสำคัญแสดงว่าได้รับพระบรมราชานุญาติให้ขาย ก็ให้จัดการไปได้ ถ้าไม่มีหนังสือต้องไม่รับรู้เสียทีเดียว ให้ไปนำหนังสือมา

ก่อน” พระบรมราชโองการนี้เป็นการกำหนดจำกัดสิทธิของผู้รับพระราชทานที่ดินขึ้นใหม่ และโดยที่ได้ทรงสั่งไว้ในสมัยที่ทรงสมบูรณาญาสิทธิ จึงมีผลเป็นกฎหมาย แม้ข้อความนี้เรื่องทรงสั่งกระทรวงเกษตรก็ดี แต่เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติตามพระบรมราชโองการนั้น และไม้อาจจะถูกฟ้องร้องขอให้ปฏิบัติเป็นอย่างอื่นได้ ผลจึงเป็นว่าสิทธิของผู้รับพระราชทานจึงคงต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งข้อกำหนดของพระบรมราชโองการนี้โดยเหตุนี้จึงเห็นว่า มติคณะรัฐมนตรีข้อนี้เป็นการถูกต้องตามกฎหมายแล้ว

“๒. ถ้าผู้ได้รับพระราชทานที่ดินประสงค์จะขอให้โอนโฉนดมาเป็นชื่อของตน ก็ยอมทำได้ แต่ให้เจ้าพนักงานที่ดินทำบันทึกเงื่อนไขของพระบรมราชโองการไว้ในโฉนดนั้นด้วย”

คณะกรรมการกฤษฎีกาขอเสนอว่า ตามนัยที่ศาลฎีกาได้วินิจฉัยไว้ในคำพิพากษาที่กล่าวข้างต้น เมื่อพระมหากษัตริย์ที่ทรงสมบูรณาญาสิทธิมีพระบรมราชโองการพระราชทานที่ดินแล้ว ผู้รับพระราชทานก็ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น เมื่อเช่นนี้ผู้รับพระราชทานก็ย่อมมีสิทธิที่จะขอโอนโฉนดมาเป็นชื่อของตนได้ ส่วนการที่จะให้เจ้าพนักงานที่ดินทำบันทึกเงื่อนไขของพระบรมราชโองการไว้ในโฉนดอย่างไรด้วยนั้น เป็นเรื่องเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติซึ่งแล้วแต่ทางราชการจะวางระเบียบภายในขึ้นไว้ โดยเหตุนี้จึงเห็นว่า มติคณะรัฐมนตรีข้อนี้เป็นการถูกต้องตามกฎหมายแล้ว

“๓. เมื่อได้รับโอนโฉนดตามข้อ ๒. แล้ว ถ้าเจ้าของต้องการขาย (หรือทำนิติกรรมใดอันมีผลไปในทางที่จะต้องจำหน่ายกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ได้รับพระราชทานนั้น เว้นแต่กรณีที่เป็นผลตกทอดในทางมรดกตามกฎหมาย) จะต้องขอพระบรมราชานุญาตเสียก่อน มิฉะนั้นห้ามไม่ให้เจ้าหน้าที่ทำการโอนโฉนดให้”

คณะกรรมการกฤษฎีกาขอเสนอว่า โดยที่สิทธิของผู้รับพระราชทานต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งข้อกำหนดของพระบรมราชโองการดังกล่าวมาแล้วข้างต้น ดังนั้น เมื่อว่าตามเงื่อนไขของพระบรมราชโองการพระราชทานที่ดินประกอบกับพระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๗ ที่ทรงวางข้อกำหนดขึ้นใหม่แล้ว ถ้าเจ้าของที่หรืออีกนัยหนึ่งผู้รับพระราชทาน จะขาย จำนอง ให้ปัน หรือแลกเปลี่ยน ที่ดินที่ได้รับพระราชทาน ก็จำเป็นต้องขอพระบรมราชานุญาตก่อน หากไม่มีหนังสือสำคัญแสดงว่าได้รับพระบรมราชานุญาตแล้ว เจ้าหน้าที่ก็ทำการโอนโฉนดให้ไม่ได้ ส่วนการจำหน่ายที่ดินที่ได้รับพระราชทานไปโดยประการอื่นอันเป็นไปตามกฎหมายนั้น หากอยู่ภายใต้บังคับแห่งเงื่อนไขของพระบรมราชโองการไม่ ผู้รับพระราชทานจึงไม่จำเป็นต้องขอพระบรมราชานุญาต โดยเหตุนี้จึงเห็นว่า มติคณะรัฐมนตรีข้อนี้เป็นการถูกต้องในเรื่องซื้อขาย จำนอง ให้ปัน แลกเปลี่ยน ตามพระบรมราชโองการพระราชทานที่ดินนั้น

๔) ข้อสงสัยของกระทรวงมหาดไทย

“๑. เงื่อนไขอันเป็นข้อจำกัดสิทธิที่ว่า “เมื่อจะมีการซื้อขาย จำนอง ให้ปัน แลกเปลี่ยน ต้องบอกข้าพเจ้าก่อน” นั้น เงื่อนไขดังว่านี้มีผลผูกพัน เพียงแต่ตัวผู้รับพระราชทานโดยตรง หรือจะผูกพันไปถึงบุคคลผู้รับโอนที่ดินแปลงนั้นต่อไปอีกด้วย ผู้รับโอนดังกล่าวอาจมี

ก. ผู้รับซื้อไปโดยมีพระบรมราชานุญาตให้ผู้รับพระราชทานขายได้ (ที่

แล้วมาถือว่าพ้นจากความผูกพันเกี่ยวกับข้อจำกัดสิทธิแล้ว)

- ข. ผู้รับโอนให้โดยเสนหาที่เป็นคู่สมรส บุตร ญาติ หรือบุคคลอื่น ๆ
- ค. ทายาทที่ได้รับโอนที่ดินโดยทางมรดก หรือโดยพินัยกรรม
- ง. ผู้ซื้อที่ดินนั้นได้จากการขายทอดตลาดของศาล”

คณะกรรมการกฤษฎีกาขอเสนอว่า เมื่อพิเคราะห์ดูข้อความแห่งเงื่อนไขของพระบรมราชโองการพระราชทานที่ดิน ประกอบกับพระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๗ ที่ทรงวางข้อกำหนดขึ้นใหม่แล้ว จะเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์อันสำคัญอยู่ที่จะต้องมีการขอพระบรมราชานุญาตก่อนเสมอไปเมื่อจะมีการซื้อขาย จำนอง ให้ปัน หรือแลกเปลี่ยนที่ดินที่พระราชทาน การขอพระบรมราชานุญาตนี้โดยปกติเป็นหน้าที่ของผู้รับพระราชทาน เพราะเงื่อนไขนั้นได้กำหนดไว้สำหรับผู้รับพระราชทานโดยเฉพาะเมื่อผู้รับพระราชทานได้ปฏิบัติตามเงื่อนไข กล่าวคือ ได้รับพระบรมราชานุญาตแล้วเงื่อนไขก็เป็นอันระงับสิ้นไป หากมีผลผูกพันไปถึงบุคคลผู้รับโอนที่ดินนั้นต่อไปอีกไม่ ในกรณีทายาทที่ได้รับที่ดินมาจากผู้รับพระราชทานโดยทางมรดกหรือพินัยกรรม ก็ไม่จำเป็นต้องขอพระบรมราชานุญาต เพราะเป็นการตกทอดมาตามกฎหมายไม่ใช่การโอน ไม่เข้าอยู่ในเงื่อนไขที่ระบุไว้ แต่ถ้าทายาทจะซื้อขาย จำนอง ให้ปัน หรือแลกเปลี่ยนที่ดินนั้นต่อไป ก็จำเป็นต้องมีการขอพระบรมราชานุญาตตามเงื่อนไขดังกล่าวมาแล้ว ทั้งนี้พึงอนุมานได้ว่า เงื่อนไขการขอพระบรมราชานุญาตนั้นมีผลผูกพันไปถึงทายาทด้วยตามหลักวินัยจัยทั่วไป และโดยเฉพาะในพระบรมราชโองการพระราชทานที่ดินนั้นเองก็มีความตอนหนึ่งว่า

“ถ้าพระเจ้าแผ่นดินหรือผู้หนึ่งผู้ใดที่มีอำนาจจะต้องประสงค์ที่รายนี้ด้วยเหตุใด ก็ขอให้ผู้รับพระราชทานหรือทายาทของผู้รับพระราชทานได้รับพระราชทานราคาตามสมควรแก่ที่นี้” จึงเห็นได้ว่าเงื่อนไขในการพระราชทานนั้นได้มีพระราชประสงค์ให้ผูกพันไปถึงทายาทของผู้รับพระราชทานด้วย ในกรณีเช่นว่านี้ทายาทของผู้รับพระราชทานจึงต้องขอพระบรมราชานุญาตโดยเหตุนี้จึงเห็นว่า ความเห็นของกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ว่า

ก. ผู้รับซื้อ (จำนอง) ไปโดยมีพระบรมราชานุญาตให้ผู้รับพระราชทานทำได้ ย่อมพ้นข้อผูกพันเกี่ยวกับข้อจำกัดสิทธิดังที่เคยถือกันมานั้น เป็นการถูกต้องแล้ว

ข. ผู้รับโอนให้โดยเสนหา ควรมีผลผูกพันว่าจะต้องได้รับพระบรมราชานุญาตเสียก่อนนั้น ยังไม่ถูกต้อง เพราะตามหลักเกณฑ์ที่กล่าวมาแล้วข้างบน ผู้รับโอนตามข้อนี้เมื่อจะโอนต่อไป หากมีความผูกพันที่จะต้องได้รับพระบรมราชานุญาตก่อนไม่

ค. ทายาทที่ได้รับโอนมาโดยทางมรดกหรือพินัยกรรม แม้หนังสือกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะได้ระบุยกเว้นไว้ ก็เห็นว่าควรต้องขอพระบรมราชานุญาตเสียก่อน มิฉะนั้นผู้รับมรดกจะพ้นจากข้อผูกพันและโอนต่อไปได้โดยไม่มีเงื่อนไขนั้น เป็นการถูกต้องแล้ว

ง. ส่วนการซื้อจากการขายทอดตลาดของศาล เป็นอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายเห็นว่าน่าจะผูกมัดเขาไม่ได้นั้น เป็นการถูกต้องแล้ว

“๒. กล่าวถึงแต่กรณีผู้ได้รับพระราชทานขอโอนโอนมาเป็นชื่อของตน คำๆ นี้จะมุ่งหมายให้กินความถึงการรับโอน (สำหรับที่ๆ ยังไม่มีโฉนด) ด้วยหรือไม่ และข้อความใน

ข้อนี้ไม่มีว่าต้องขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตเสียก่อน ซึ่งเข้าใจว่าถ้ามีใครมาขอทำธุระก็ทำให้ได้ทีเดียว แต่ราชเลขานุการในพระองค์ว่า ต้องขอพระบรมราชานุญาตด้วย ความจึงต่างกัน ไม่ทราบความมุ่งหมายชัด นอกจากนี้ก็มีเรื่องที่จะให้บันทึกเงื่อนไขของพระบรมราชโองการไว้ในโฉนดด้วยว่า จะให้บันทึกเพียงใด เพราะพระบรมราชโองการเฉพาะที่เป็นเงื่อนไขก็มีข้อความยืดยาว และยังจะต้องมีการจดทะเบียนแก้ไขเมื่อเงื่อนไขนั้นหมดไปอีกด้วย ที่ปฏิบัติมาแล้วเป็นแต่เขียนไว้ในโฉนดด้วยตัวแดงว่า “เป็นที่พระราชทานตามพระราชหัตถเลขที่.....ลงวันที่.....” เพื่อว่าเมื่อมีใครมาทำธุระก็จะได้ตรวจรายละเอียดเกี่ยวกับข้อจำกัดสิทธิและพิจารณาปฏิบัติการตามนั้นหรือตามคำสั่งของทางราชการ บันทึกเท่านั้นจะเป็นการเพียงพอหรือไม่ และเมื่อไม่มีผลผูกพันต่อไปแล้วจะให้เจ้าหน้าที่จดทะเบียนยกเลิกบันทึกเงื่อนไขนั้นได้เองตามลำพังตามหลักฐานที่ปรากฏ หรือจะต้องสอบขึ้นมายังกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งก่อน”

คณะกรรมการกฤษฎีกาขอเสนอว่า

ตอนหนึ่ง เรื่องผู้รับพระราชทานขอโอนโฉนดมาเป็นชื่อของตน หรือขอรับโฉนด (สำหรับที่ๆ ยังไม่มีโฉนด) นั้น หาได้เกี่ยวกับเงื่อนไขของพระบรมราชโองการพระราชทานที่ดินไม่ ดังนั้นเมื่อมีใครมาขอทำธุระก็ทำให้ได้ทีเดียว โดยเหตุนี้ ความเห็นของกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ว่า “คำว่า โฉนดนั้น ให้หมายรวมถึงการรับโฉนด (สำหรับที่ๆ ยังไม่มีโฉนด) ด้วย” ซึ่งทำให้เข้าใจว่า ผู้รับพระราชทานต้องขอพระบรมราชานุญาตด้วยนั้นจึงยังไม่ถูกต้อง

ตอนสอง เรื่องการบันทึกเงื่อนไขของพระบรมราชโองการไว้ในโฉนดด้วยนั้นได้กล่าวมาแล้วแต่ต้นว่า การบันทึกเงื่อนไขเป็นเรื่องเกี่ยวกับการปฏิบัติซึ่งแล้วแต่ทางราชการจะวางระเบียบภายในขึ้นไว้ โดยเหตุนี้ความเห็นของกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ว่า “การบันทึกเงื่อนไขไว้ในโฉนดนั้นเคยปฏิบัติมาแล้วอย่างไร ก็ให้ถือปฏิบัติไปตามนั้น” จึงเป็นเรื่องที่แล้วแต่จะวางระเบียบปฏิบัติ ไม่ใช่ปัญหากฎหมาย

ตอนสาม เรื่องการจดทะเบียนยกเลิกบันทึกเงื่อนไข โดยที่ผู้แทนกระทรวงมหาดไทยซึ่งได้เชิญมาให้คำชี้แจงต่อที่ประชุมได้เสนอว่า เมื่อเงื่อนไขไม่มีผลผูกพันต่อไปแล้ว เงื่อนไขนั้นก็เป็นอย่างยกเลิกไปในตัว หากจำเป็นต้องทำพิธีจดทะเบียนยกเลิกไม่ เมื่อเช่นนี้ข้อสงสัยตอนนี้ก็เป็นอันไม่ต้องพิจารณา

“๓. เรื่องมรดกตามหนังสือเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ ม.๒๘๖๒/๒๔๘๘ ลงวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๔๘๘ ว่า เป็นกรณีที่ได้รับการยกเว้น ไม่ต้องขอพระบรมราชานุญาตก่อนโอน แต่ราชเลขานุการในพระองค์ว่า เข้าใจว่าต้องขอพระบรมราชานุญาตก่อน”

คณะกรรมการกฤษฎีกาขอเสนอว่า ในเรื่องมรดกนั้นได้กล่าวมาแล้ว สำหรับข้อสงสัยข้อ ๑. ว่า การโอนที่ดินที่พระราชทานโดยทางมรดกหรือพินัยกรรมซึ่งเป็นการตกทอดตามกฎหมาย ไม่เข้าในเงื่อนไขแห่งข้อกำหนด ไม่จำเป็นต้องขอพระบรมราชานุญาต แต่ถ้าจะมีการซื้อขาย จำนอง ให้ปัน หรือแลกเปลี่ยนที่ดินนั้นต่อไป ทายาทของผู้รับพระราชทานจำต้องขอพระบรมราชานุญาต โดยเหตุนี้ความเห็นของกรมเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ว่า “ทายาทที่รับโอนทางมรดกหรือพินัยกรรมควรปฏิบัติตามข้อ ๑. (ค)” นั้น จึงเป็นการถูกต้องแล้ว

(ลงชื่อ) หยุต แสงอุทัย

(นายหยุต แสงอุทัย)

ผู้รักษาการในตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา

ธันวาคม ๒๕๕๕