

บันทึก
เรื่อง สิทธิในที่ดินบนเขาหินควนท้อ

ด้วยกรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหารได้มีหนังสือที่ 3535 กม.4/2501 ลงวันที่ 5 มิถุนายน 2501 ความว่า กระทรวงมหาดไทยได้ขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาให้ความเห็นในปัญหาเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินบนเขาหินควนท้อ จังหวัดสงขลา ซึ่งกรมที่ดินและกรมอัยการมีความเห็นขัดแย้งกัน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ 2) ได้พิจารณาเรื่องนี้แล้วปรากฏตามข้อเท็จจริงในหนังสือของกระทรวงมหาดไทยถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหารและคำชี้แจงของเจ้าหน้าที่ว่า ปัญหาเรื่องนี้เกี่ยวกับที่ดินของรัฐแปลงหนึ่งซึ่งเป็นเขาหิน เรียกว่า ควนท้อ อยู่ในท้องที่หมู่ที่ 10 ตำบลพรุเตาะ อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา มีเนื้อที่ 115 ไร่ 2 งาน 40 วา ที่ดินแปลงนี้บริษัทหินไทย จำกัด ประสงค์จะซื้อจากนางแดง สุวรรณสิงห์ เพื่อใช้ตั้งโรงงานย่อยหินและตั้งสำนักงานของบริษัท และนายวิชาญ สุวรรณสิงห์ สามีนางแดง สุวรรณสิงห์ ได้ยื่นคำร้องขอทำการระเบิดและย่อยหินตามประมวลกฎหมายที่ดินในพื้นที่นี้ด้วย ปัญหาที่จะต้องวินิจฉัยเป็นปัญหาเดียวกัน คือ นางแดง สุวรรณสิงห์ มีสิทธิในที่ดินแปลงนี้หรือไม่ และควรจะให้พนักงานเจ้าหน้าที่จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมให้หรือไม่ และถ้านางแดงมีสิทธิก็ไม่ต้องขออนุญาตทำการระเบิดหินหรือขอสัมปทาน ตามประมวลกฎหมายที่ดิน เพียงแต่ขออนุญาตมีและใช้วัตถุระเบิดเท่านั้น ในปัญหาที่ว่านางแดง สุวรรณสิงห์ จะมีสิทธิในที่ดินนี้หรือไม่นั้น ตามข้อเท็จจริงที่จังหวัดสงขลาสอบสวนมาได้ว่า ที่ดินแปลงนี้เป็นที่ดินมือเปล่า ไม่มีหนังสือสำคัญอย่างใด ได้ตกอยู่ในความครอบครองของเอกชนมาก่อน พ.ศ. 2462 ต่อมาได้มีการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมต่อพนักงานเจ้าหน้าที่อำเภอหาดใหญ่ตามลำดับมาหลายทอด นายเคิร์ต สุวรรณสิงห์ บิดาของนายวิชาญ สุวรรณสิงห์ ได้ซื้อจากนายชวนเซ่ง พัฒนอิว และครอบครองมาตั้งแต่ พ.ศ. 2462 ต่อมาได้จดทะเบียนโอนขายให้แก่นายเต็กอ้วน อู่ศิริโชติ ผู้ชาย ต่อมาให้แก่นางแดง สุวรรณสิงห์ เจ้าของในปัจจุบัน เมื่อ พ.ศ. 2496 บริเวณที่นี้ใช้ทำเหมืองแร่และระเบิดหิน ส่วนที่เป็นดินได้ปลูกมะพร้าว ส่วนที่จะซื้อขายกันนี้เพื่อจะใช้ระเบิดหินมีเนื้อที่ 22 ไร่เศษ กรมที่ดินกับจังหวัดสงขลามีความเห็นพ้องต้องกันว่า โดยเหตุที่ดินรายนี้เป็นที่เขา ซึ่งทางราชการทุกสมัยได้มีนโยบายสงวนไว้สำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน เพื่อรักษาต้นน้ำลำธาร ฯลฯ เช่นเดียวกับชายทะเล ที่ดินแปลงนี้จึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา 1304) ซึ่งตามนโยบายและกฎหมายทั้งระเบียบปฏิบัติไม่เคยอนุญาตให้จับจอง การที่เจ้าหน้าที่ได้เคยจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมให้ตลอดมาหลายครั้งหลายครานั้น ย่อมจะใช้ยันรัฐ ไม่ได้ เจ้าหน้าที่น่าจะได้ทำให้โดยสำคัญผิด และเห็นว่านางแดง สุวรรณสิงห์ ไม่มีสิทธิในที่ดินแปลงนี้ที่จะขอจดทะเบียนซื้อขายต่อไปได้ ความเห็นนี้ กรมอัยการไม่เห็นด้วย และเห็นว่า ที่เขาไม่ใช่เป็นที่ สาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยสภาพ แต่อยู่ในประเภทเป็นที่รกร้างว่างเปล่า

ในปัญหาเรื่อง “ทิ้งออก” นั้น มาตรา ๑๓๐๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า “ที่ดินแปลงใดเกิดทิ้งออกริมตลิ่ง ทิ้งออกย่อมเป็นทรัพย์สินของเจ้าของที่ดินแปลงนั้น” แต่เนื่องจากมิได้มีคำนิยามคำว่า “ทิ้งออก” นี้ไว้ในกฎหมาย จึงต้องพิจารณาจากคำพิพากษาฎีกา เช่นเดียวกับคำว่า “ที่ชายตลิ่ง” โดยนัยแห่งคำพิพากษาฎีกา^๔ ทิ้งออกได้แก่ที่ดินซึ่งออกโดยธรรมชาติ ที่ดินเช่นเกิดจากการปรับปรุงหรือตัดแปลงที่ชายตลิ่งหรือริมน้ำขึ้นนั้นย่อมมิใช่ทิ้งออก ย่อมคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ปัญหาความเห็นขัดแย้งระหว่างวัดโพธารามกับคณะกรรมการปรับปรุงที่ดินเกี่ยวกับที่ดินบนฝั่งลำน้ำปิงที่วัดโพธารามให้นายสุวัจน์ ไพโรจน์กุล เช่าอยู่ว่า เป็นที่ชายตลิ่งหรือเป็นทิ้งออกก็ต้องแล้วแต่ข้อเท็จจริงและตามหลักดังกล่าวแล้วข้างต้น

สำหรับปัญหาที่ว่า ฝ่ายบ้านเมืองหรือรัฐจะเข้าไปใช้ประโยชน์หรือจัดทำในที่ชายตลิ่งได้เพียงใด คณะกรรมการกฤษฎีกาขอความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายชุดพิเศษ) ในปัญหาของกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับการใช้ที่สาธารณประโยชน์ (บันทึกเรื่องสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ส่งพร้อมกับหนังสือที่ น. ๙๖๐/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๔๒) ซึ่งได้ให้ความเห็นไว้ว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๘ นั้น แยกเป็นสองประเภท คือ (ก) สาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งผู้มีอำนาจหน้าที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อย่างหนึ่ง และ (ข) สาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับประชาชนใช้ร่วมกันอีกอย่างหนึ่ง ดังนั้น เมื่อพิเคราะห์ถึงสาธารณสมบัติแต่ละประเภทแล้ว ย่อมเห็นได้ว่าการใช้และการจัดการย่อมแตกต่างกันไปโดยสภาพของสาธารณสมบัตินั้นเอง สำหรับประเภท (ก) ย่อมมีการใช้และการจัดการได้กว้างขวางกว่าประเภท (ข) แล้วแต่ว่าผู้มีอำนาจหน้าที่ในการใช้และการจัดการจะเห็นสมควรใช้และจัดการอย่างไร เพื่อให้เกิดสาธารณประโยชน์จากทรัพย์สินนั้นเช่นทางราชการเห็นว่าสถานที่ราชการแห่งหนึ่งไม่เหมาะสม จะทำการปลูกสร้างและย้ายไปอยู่ใหม่ แล้วจัดการให้สถานที่เก่าเกิดรายได้เพื่อสาธารณประโยชน์ ดังนี้ก็เห็นว่ากระทำได้ แต่สำหรับสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภท (ข) สภาพของทรัพย์สินนั้นเองแสดงให้เห็นว่าจะใช้และการจัดการได้จำกัดกว่าประเภท (ก) กล่าวคือ การใช้และการจัดการต้องมุ่งรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ร่วมกันของประชาชน จะตรวนได้ก็แต่เฉพาะเป็นการชั่วคราวหรือบางส่วนบางตอนตามสมควร ทั้งนี้ ต้องแล้วแต่ข้อเท็จจริงเป็นเรื่อง ๆ ไป เช่น ปิดท้องสนามหลวงชั่วคราวชั่วคราวเพื่องานพระเมรุหรือเพื่อมีงานรื่นเริงอื่น ๆ ก็ย่อมกระทำได้ แม้ว่าจะเป็นการกระทบกระเทือนสิทธิของประชาชนซึ่งในขั้นแรกย่อมเดินเข้าออกได้ทั่วไปก็ตาม เพราะเรียกได้ว่าเป็นการ

^๔ ทิ้งออกริมตลิ่งตามความหมายของมาตรา ๑๓๐๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือ ทิ้งออกตามธรรมชาติไม่ใช่เป็นที่ดินซึ่งได้ถมขึ้นในที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน (คำพิพากษาฎีกาที่ ๕๒๔/๒๕๐๑) ก่อนเป็นทิ้งออก ที่พิพาทเป็นที่น้ำท่วมถึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ต่อมาที่พิพาทเริ่มเป็นของจำเลยโดยเป็นทิ้งออกหน้าที่ดินของจำเลยตามมาตรา ๑๓๐๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เมื่อ ๓ ปีมาแล้ว การที่โจทก์ครอบครองเป็นปรปักษ์มาเพียง ๓ ปี ย่อมไม่ได้กรรมสิทธิ์ (คำพิพากษาฎีกาที่ ๑๒๖/๒๕๐๓) ทราบมูลเกิดขึ้นกลางน้ำหน้าที่ดินแต่มีร่องน้ำคั่น ไม่ใช่ที่งอกอันจะเป็นของเจ้าของที่ดินริมตลิ่ง (คำพิพากษาฎีกาที่ ๑๔๘๘/๒๕๔๗) และดูคำพิพากษาฎีกาที่ ๑๒๐๕/๒๕๔๑, ๑๕๓๕/๒๕๔๒, และ ๕๒๔/๒๕๐๑

เหล่านี้ปรากฏว่า มีอยู่หลากหลายด้วยกัน^{*} ซึ่งอาจสรุปเป็นประการสำคัญได้ดังนี้ ที่ชายตลิ่งนั้นย่อมได้แก่ที่ที่อยู่ริมน้ำ ซึ่งโดยปกติทั่วถึง ดังนั้น ตามคำถามที่ให้ข้อเท็จจริงมาว่าสภาพที่ดินของลำน้ำเจ้าพระยาบริเวณปากน้ำโพและบริเวณใกล้เคียง มีชายตลิ่งอยู่ ๓ ชั้น เมื่อในฤดูน้ำขึ้นท่วมตลิ่งบ้างขึ้นไปถึงบริเวณที่ดินริมตลิ่งจะเป็นที่ชายตลิ่งเพียงใดนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า ข้อเท็จจริงตามที่บรรยายมายังไม่แน่นอนพอที่จะวินิจฉัยได้ ความจริงชาวบ้านก็ย่อมได้รู้กันอยู่ทั่วไปว่า เมื่อใดน้ำเต็มตลิ่งและเมื่อใดน้ำล้นตลิ่ง จึงต้องอยู่ในกฎเกณฑ์ที่ว่าเป็นการที่น้ำขึ้นไปถึงโดยปกติในฤดูน้ำธรรมดาหรือไม่ แต่ถ้าบริเวณใดเป็นกรณีที่น่าบ่อน้ำท่วมล้นอันไม่ใช่เป็นไปตามปกติแล้ว บริเวณนั้นก็ไม่ใช่ที่ชายตลิ่ง ทุ่งนาบนตลิ่งนั้นเข้าใจว่าเป็นที่ดินพ้นจากตลิ่งขึ้นไปแล้วเป็นพื้นดินชั้นบน แม่น้ำจะท่วมทุกปีก็ไม่ใช่ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ชายตลิ่งย่อมถือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ใดผู้หนึ่งย่อมจะเข้าถือเอากรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองมิได้ คำถามที่ว่าเจ้าของที่ดินติดต่อที่ชายตลิ่งเข้าไปหาประโยชน์อยู่กับที่ชายตลิ่งและทำน้ำ เช่น ให้เข้าปลูกพืชล้มลุกตอนฤดูน้ำลดในที่ชายตลิ่งหรือเก็บค่าจอดเรือแพที่ทำน้ำของตนเป็นการขัดกับข้อที่ว่าเป็นที่สาธารณะหรือไม่นั้น โดยหลักทั่วไปแล้ว เจ้าของที่ดินติดต่อที่ชายตลิ่งย่อมมีอำนาจได้รับความสะดวกความสำราญในลำคลองติดต่อหน้าเขตที่ดินของตน^{*} ดังนั้นจึงมีสิทธิขับไล่ผู้ที่มาทำการเพาะปลูกในที่ชายตลิ่งหรือทำการจอดเรือแพในหน้าที่ดินของตน อันเป็นขัดขวางการติดต่อกับที่สาธารณะของตนได้เพียงการที่เจ้าของที่ดินติดต่อที่ชายตลิ่งนั้นเรียกค่าตอบแทนในการสละประโยชน์ หรือความสะดวกในการใช้สิทธิของตนในที่ชายตลิ่งหรือริมน้ำบริเวณหน้าที่ดินของตนก็ย่อมมีสิทธิกระทำได้ แต่ที่ชายตลิ่งย่อมคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่ ถ้าหากการเพาะปลูกหรือการจอดเรือแพนั้น เป็นการขัดขวางการใช้สิทธิของบุคคลอื่นในที่สาธารณสมบัตินั้น ๆ พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมาย^๖

* ที่ชายเลนน้ำขึ้นลงถึงจะถือกรรมสิทธิ์มิได้ เพราะเป็นที่ชายตลิ่ง (คำพิพากษาฎีกาที่ ๕๕๗/๒๔๗๖) ที่ชายตลิ่งซึ่งฤดูน้ำขึ้นท่วมถึงทุกปีนั้นเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (คำพิพากษาฎีกาที่ ๔๕๖ ๒๔๕๖) และดูคำพิพากษาฎีกา ที่ ๖๖๓/๒๔๗๖, ๒๑๔/๒๔๘๐, ๔๑๐/๒๔๘๕, ๑๑๖๖ - ๑๑๖๗/๒๔๘๗ และ ๑๕๘๘ - ๑๕๘๙/๒๔๘๗

๖ ที่พิพาทเป็นที่ชายเลนเพียงตอน เวล่าน้ำขึ้นยังท่วมถึงเป็นที่ชายตลิ่งอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หากผู้อื่นเข้ามาปลูกสร้างทำการใด ๆ แม้จะครอบครองนานสักเท่าใด ก็หาได้กรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองไม่ ถ้าเป็นการ ขัดขวางต่อเจ้าของที่ดินที่ติดต่อกับที่สาธารณะนั้น เจ้าของที่ดินพึงให้ระงับการขัดขวางและชดเชยค่าเสียหายได้ (คำพิพากษาฎีกาที่ ๑๕๘๘ - ๑๕๘๙/๒๔๘๗) เทศบาลให้เอกชนเช่าที่ชายตลิ่งหน้าที่ดินของผู้อื่นเป็นการรบกวนสิทธิของผู้อื่นนั้นในอันที่จะใช้ที่สาธารณะนั้น (คำพิพากษาฎีกาที่ ๓๕/๒๔๕๕) และดูคำพิพากษาฎีกาที่ ๓๓๖/๒๔๗๘, ๑๑๘๒/๒๔๘๖ และ ๑๐๕๕/๒๕๐๐

๗ เมื่อกรมการอำเภอสั่งห้ามไม่ให้ผู้ใดปลูกผักบนที่ชายตลิ่งตรงหน้าที่ดินของผู้อื่น เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ใดฝ่าฝืนมีความผิดตามกฎหมายลักษณะอาญา มาตรา ๓๓๔ (๒) (คำพิพากษาฎีกาที่ ๔๕๖ ๒๔๕๖)