

บทที่ 2

ที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกัน

ดังได้กล่าวในบทที่ 1 แล้วว่า ที่ดินเป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ เมื่อพื้นที่ดินของประเทศมีจำนวนจำกัด การบริหารจัดการที่ดินจึงมีความจำเป็นที่จะต้องกันส่วนหนึ่งไว้เพื่อประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และเมื่อมีการกันที่ดินไว้เพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้ว ก็ถือว่าเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องควบคุม คุ่มครองป้องกันให้คงอยู่อย่างยั่งยืนเพื่อประโยชน์ของอนุชนรุ่นหลัง ในขณะเดียวกันก็ต้องรู้จักนำที่ดินดังกล่าวไปใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างคุ้มค่า แต่ในการที่รัฐจะปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาในเบื้องต้นคือ ที่ดินประเภทใดเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกัน ที่ต้องควบคุม คุ่มครองป้องกันไว้เพื่อประโยชน์มหาชน มีหลักกฎหมายใดสนับสนุน และหลักกฎหมายในเรื่องดังกล่าวมีผลต่อเนื่องไปถึงเรื่องการควบคุม คุ่มครองป้องกันอย่างไร ในบทนี้จึงเป็นการศึกษาถึงหลักกฎหมายเกี่ยวกับความหมาย ป่อเกิด ผล และการสิ้นไปของที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน โดยจะกล่าวถึงวิวัฒนาการในเรื่องระบบที่ดินของประเทศไทย ตั้งแต่อดีต จนถึงยุคปัจจุบันที่ระบบที่ดินแยกเป็นระบบที่ดินของเอกชนกับที่ดินของรัฐอย่างชัดเจน ซึ่งในส่วนที่ดินของรัฐก็ยังแบ่งออกได้อีกหลายประเภท ที่ดินสำหรับประชาชนใช้ร่วมกันก็เป็นที่ดินของรัฐประเภทหนึ่งซึ่งเดิมเรียกว่า “ที่อันเป็นสาธารณะประโยชน์” ต่อมาประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เรียกว่าสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน

1. วิวัฒนาการของระบบที่ดินในประเทศไทย

1.1 สมัยกรุงสุโขทัย

การพิจารณาถึงวิวัฒนาการของระบบที่ดินในประเทศไทยอาจเริ่มตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัย ซึ่งมีหลักฐานอ้างอิงได้ตามหลักศิลาจารึกว่า ในสมัยนั้นมีหลักกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของบุคคลเหนือที่ดิน ดังถ้อยคำที่จารึกว่า “สร้างป้าหมากป้าพลูทั่วเมืองทุกแห่ง ป้าพร้าวก็หลายในเมืองนี้ หมากม่วงก็หลายในเมืองนี้ หมากขามก็หลายในเมืองนี้ ใครสร้างให้ไว้

แก่มัน" หมายความว่า ราษฎรคนใดทำประโยชน์ที่ดินได้เท่าไร ก็เป็นสิทธิของตนไปเท่านั้น โดยรัฐไม่ได้หวงห้ามไว้ ทั้งนี้เพราะในสมัยนั้นที่ดินมีมากมาย แต่ประชาชนยังมีน้อย ไม่มีปัญหาว่าที่ดินจะไม่พอเพียงกับจำนวนประชาชนที่จะใช้ประโยชน์ แต่การได้สิทธิในที่ดินนี้ก็ไม่ว่ากันว่ามีการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินใด ๆ ให้เป็นหลักฐาน

นอกจากที่ดินที่ประชาชนสามารถเข้าครอบครองเป็นเจ้าของได้แล้ว ตามหลักศิลาจารึกยังกล่าวถึงที่ดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันไว้ด้วยว่า "กลางเมืองกรุงสุโขทัยนี้มีน้ำตระพังโพยสี่ลิกินดี ดังกินน้ำโขงเมื่อแล้ง" คำว่า "ตระพังโพย" หมายถึง บ่อ สระ หรืออ่างเก็บน้ำสาธารณะที่ประชาชนใช้ร่วมกัน ผู้ใดจะอ้างสิทธิไม่ได้ ข้อความดังกล่าวนี้แสดงให้เห็นว่า ในสมัยนั้นประชาชนในเมืองสุโขทัยมีน้อย มีผู้ใช้น้ำน้อย และสภาพแวดล้อมยังดีอยู่ น้ำในสระจึงใสสะอาด ประชาชนผู้ใช้น้ำจะต้องช่วยกันรักษาความสะอาด ถ้าไม่รักษาความสะอาดอาจมีความผิดก็ได้¹

1.2 สมัยกรุงศรีอยุธยา

กฎหมายที่ดินปรากฏอยู่ในกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ บทที่ 42 (ซึ่งเป็นคำปรารภแต่มีลักษณะเป็นไปในทางบังคับ) ว่า "ที่ในแว่นแคว้นกรุงเทพมหานครศรีอยุธยา มหาดีลกษณพรัตนราชธานีบุรีรมย์ เป็นที่แห่งพระเจ้าอยู่หัว หากให้ราษฎรทั้งหลาย ผู้เป็นข้าแผ่นดินอยู่จะได้เป็นที่ราษฎรหาได้ไม่ แลมีพิพาทแก่กันดังนี้ เพราะมันอยู่แล้ว มันละที่บ้านที่สวนนั้นเสีย แลมีผู้หนึ่งผู้ใดเข้ามาอยู่ แลล้อมทำเอาแลปลูกสร้างอยู่ ให้เป็นสิทธิแก่มัน

อนึ่ง ถ้าที่นั้นมันมิได้ละเสีย แลมันล้อมทำไว้เป็นค่านับ แต่มันหากไปราชการกิจ คุชทุกขประการใด ๆ ก็ดี มันกลับมาแล้วมันจะเข้าอยู่แล้วไซ้ ให้คืนให้มันอยู่เพราะมันมิได้ขาดนั้นเสีย ถ้ามันขาดที่เสียช้านานถึง 9 ปี 10 ปีไซ้ ให้แขวงจัดให้ราษฎรซึ่งหาที่มีได้นั้นอยู่อย่าให้ที่นั้นเปล่าเป็นทำเลเสีย

อนึ่ง ถ้าที่นั้นมันปลูกต้นไม้อายุมาอันมีผลไว้ ให้ผู้อยู่ให้ค่าต้นไม้ นั้น ถ้ามันพุนเป็นโคกไว้ ให้บำเหน็จซึ่งมันพุนไว้โดยควร ส่วนที่เหลือนั้นมิให้ซื้อขายแก่กันเลย" หมายความว่า บรรดาที่ดินทั้งหมดในกรุงศรีอยุธยาเป็นของพระเจ้าอยู่หัว มิใช่ของราษฎร หากแต่ทรงพระกรุณาให้ราษฎรอยู่อาศัยได้ การที่ผู้อยู่อาศัยเดิมจากที่ดินเป็นเวลานานจนมีผู้อื่นเข้าอยู่อาศัยแทน แล้วผู้อยู่อาศัย

¹ หลวงสุทธิวาตนฤพนุฒิ, ประวัติศาสตร์กฎหมาย, พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2516), น. 70-75.

เดิมกลับมาได้แย้งสิทธิอ้างว่าที่ดินยังคงเป็นของตนเช่นนี้ ให้พิจารณาว่าผู้อยู่อาศัยเดิมละทิ้งที่ดินไปแล้วหรือไม่ ถ้าละทิ้งไปแล้ว ผู้เข้าอยู่ใหม่ได้ที่ดินนั้นเป็นสิทธิ แต่ถ้ากรณีไม่ใช่ละทิ้ง หากเป็นการจากไปเนื่องจากไปราชการ เมื่อผู้นั้นกลับมาต้องให้เขาเข้าอยู่ แต่ถ้าละทิ้งไปถึง 9 ปี 10 ปี ให้ทางราชการจัดที่ดินให้ราษฎรผู้อื่นซึ่งยังไม่มีที่ดินทำกินเข้าอยู่ได้ โดยกำชับให้ยึดหลักว่าต้องไม่ปล่อยให้เป็นที่ว่างเปล่า แต่ในการนี้ถ้าผู้อยู่อาศัยเดิมได้ปลูกต้นไม้ไว้หรือปรับที่ดินขึ้นไว้ก็ต้องให้ผู้เข้าอาศัยใหม่มาชดเชยค่าทดแทนเพื่อต้นไม้หรือการปรับที่ดินนั้นแก่ผู้อาศัยเดิมด้วย

นอกจากนั้นแล้ว ในกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จยังมีบทบัญญัติที่แสดงว่า การที่ประชาชนจะเข้าทำประโยชน์ในที่ดินแปลงใดจะต้องแจ้งแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ก่อน ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่จะเขียน "โฉนด" ให้ไว้ การบุกรุกที่ดินของรัฐหรือการเข้าทำประโยชน์โดยไม่เจตนาเป็นความผิดอาญา ดังมีความว่า "36 มาตราหนึ่ง ถ้าผู้ใดก่อก่อสร้างเล็กร้างไร่นาเรือกสวน ที่ก่อก่อสร้างนั้นให้รู้มากแล่น้อย ให้เสนานายระวางนายอากรเขียนโฉนดให้ไว้แก่ผู้เล็กร้างก่อก่อสร้างนั้น ให้รู้ว่ามีผู้อยู่บ้านนั้น ก่อก่อสร้างเล็กร้างตำบลนั้นในปีนั้นเท่านั้นไว้เป็นสำคัญ ถ้าแลผู้ใดลักลอบก่อก่อสร้างเล็กร้างตามอำเภอใจเอง มิได้บอกเสนานายระวางนายอากรจับได้ก็ดี มีผู้ฟ้องร้องพิจารณาเป็นสัจแล้วใช้ ให้ลงโทษ 6 สถาน"² ลักษณะดังกล่าวข้างต้นแสดงว่ารัฐมีนโยบายสงวนหวงห้ามที่ดินไว้เป็นของแผ่นดิน

1.3 สมัยกรุงรัตนโกสินทร์

กฎหมายที่ใช้ในสมัยกรุงศรีอยุธยายังคงใช้บังคับอยู่ แต่ต่อมาได้มีการออกข้อบังคับการหวงห้ามที่ดิน ร.ศ. 117 มีการอนุญาตให้ราษฎรจับจองที่ดินรกร้างว่างเปล่าได้โดยไม่ต้องแจ้งแก่นายอำเภอท้องที่ และนายอำเภอท้องที่ต้องออกไปตรวจสอบที่ดินว่าเป็นที่ดินที่มีเจ้าของอยู่โดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เป็นที่ซึ่งใช้ในราชการ เป็นที่หวงห้าม หรือเป็นที่อันประชาชนใช้เป็นสาธารณประโยชน์หรือไม่ หากที่ดินไม่มีลักษณะดังกล่าว นายอำเภอก็จะออกไปเหยียบย่ำให้แก่ผู้จับจองที่ดิน และผู้ได้รับใบเหยียบย่ำจะได้กรรมสิทธิ์เมื่อได้รับหนังสือสำคัญที่เรียกว่า "ตราแดง" ตามข้อบังคับการหวงห้ามที่ดิน ร.ศ. 117 นี้ ได้กล่าวถึงที่ดินที่เอกชนไม่สามารถจับจองได้ คือ ที่ดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันไว้ด้วย นอกจากนั้นในกฎหมายตราสิบห้าประการ ร.ศ. 120

² ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526), น. 83-84.

ว่าด้วยวิธีการแกะทะเบียนโฉนดซึ่งได้ออกโฉนดที่ดินอย่างใหม่และวิธีจับจองที่ดินในท้องที่ ข้อ 21 กำหนดหลักเกณฑ์ว่า ผู้ยื่นคำขอจับจองแม้ได้รับใบเหี้ยบย่ำก็ไม่ถือว่าเป็นผู้มีสิทธิได้จับจอง ถ้าปรากฏว่าที่ดินนั้นเป็นที่ซึ่งรัฐบาลยังไม่มีคำสั่งจะให้ผู้ใดมีกรรมสิทธิ์เพราะเหตุอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น จะเอาไว้เป็นที่สำหรับราษฎรเลี้ยงสัตว์ ต่อมาพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 127 มาตรา 61 กำหนดว่า “ที่ซึ่งกรรมการอำเภอได้ออกใบเหี้ยบย่ำให้แก่ผู้หนึ่งผู้ใดไป แม้ความปรากฏภายหลังว่าเป็นที่ซึ่งรัฐยังไม่ได้ประสงค์จะให้ผู้ใดมีกรรมสิทธิ์ เช่น เป็นที่ ๆ รัฐบาลจะเอาไว้เป็นที่สำหรับประโยชน์ราชการหรือสำหรับราษฎรเลี้ยงสัตว์พานะ ตัดไม้ ตัดฟัน ตักน้ำ ขุดแร่ ทางเดิน ทางน้ำ หรือสำหรับสาธารณประโยชน์ประการหนึ่ง จะไม่ยอมให้ผู้หนึ่งจับจองก็ได้ ... ผู้ถือใบเหี้ยบย่ำไม่มีอำนาจที่จะอ้างว่าตนควรจะได้จองที่รายนั้น ..”³ ตามบทบัญญัติในกฎหมายฉบับนี้ทำให้เห็นชัดเจนขึ้นแล้วว่า รัฐได้เห็นความสำคัญของที่ดินที่ควรมีไว้สำหรับส่วนรวม ซึ่งอาจเป็นเพราะพลเมืองในประเทศเริ่มมีมากขึ้นอาจมีปัญหาเรื่องการใช้ที่ดินในอนาคต จึงได้มีการสงวนหวงห้ามที่ดินไว้เพื่อประโยชน์ในราชการ หรือเพื่อให้ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือเพื่อประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่ง นอกจากนั้นยังทำให้เห็นว่าระบบที่ดินของประเทศได้แบ่งเป็นที่ดินของเอกชนกับที่ดินของรัฐหรือของแผ่นดิน

สำหรับที่ดินของรัฐหรือของแผ่นดินที่เป็นที่ดินสาธารณประโยชน์นั้น ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 บัญญัติเป็นการสงวนคุ้มครองและกำหนดองค์กรผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาไว้ โดยได้มีการให้ความหมายของที่ดินประเภทนี้ไว้ในมาตรา 122 ว่า “ที่อันเป็นสาธารณประโยชน์ คือ ที่เลี้ยงปศุสัตว์ที่จัดไว้สำหรับราษฎรไปรวมเลี้ยงด้วยกัน เป็นต้น ตลอดจนถนนหนทาง และที่อย่างอื่น ซึ่งเป็นของกลางให้ราษฎรใช้ร่วมกัน เป็นหน้าที่ของกรรมการอำเภอจะต้องตรวจตรารักษา อย่าให้ผู้ใดแยกกันเอาไปเป็นอาณาประโยชน์แต่เฉพาะตัว” ซึ่งหมายความว่าที่ดินที่เป็นที่สาธารณประโยชน์ คือ ที่ดินที่เป็นของกลาง ราษฎรสามารถใช้ประโยชน์ร่วมกันได้ แต่ไม่มีสิทธิจะยึดถือเป็นของตน ตัวอย่างเช่น ที่เลี้ยงปศุสัตว์ ถนนหนทาง กฎหมายฉบับนี้มีลักษณะเป็นกฎหมายทั่วไป นอกจากพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ แล้ว ยังมีกฎหมายเฉพาะที่บัญญัติเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์และการดูแลรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์แยกตามประเภทของที่ดินออกไปอีกหลายฉบับ ได้แก่ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์และการดูแลรักษาทางน้ำ เช่น พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำสยาม พระพุทธศักราช 2456 (ปัจจุบันคือพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช

³ เพิ่งอ้าง, น. 122.

2456) พระราชบัญญัติรักษาคล่อง ร.ศ. 121 พระราชบัญญัติสำหรับกำจัดผักตบชวา พระพุทธศักราช 2456 (ยกเลิกโดยพระราชบัญญัติยกเลิกกฎหมายบางฉบับที่ไม่เหมาะสมกับกาล ปัจจุบัน พ.ศ. 2546) ส่วนกฎหมายที่เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์และการดูแลรักษาทางบก เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยการทางบก พระพุทธศักราช 2403 เป็นต้น⁴

2. ความหมายของที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกัน

ปัจจุบันคำว่า “สาธารณสมบัติของแผ่นดิน” มีบัญญัติอยู่ในประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ มาตรา 1304⁵ ว่า หมายความว่ารวมถึงทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดิน ซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน โดยมีตัวอย่างอยู่ใน 3 อนุมาตรา ซึ่งทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ก็จัดเป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทหนึ่ง โดยบัญญัติอยู่ในมาตรา 1304 (2)

⁴ ธรรมรังสี วรรณโก, “ระบบการจัดการที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน,” (วิทยานิพนธ์ มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539), น. 20.

⁵ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 1304 สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามประมวลกฎหมายที่ดิน

(2) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(3) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อม และโรงทหาร สำนักราชการ บ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์

อนึ่ง มีข้อสังเกตว่าตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ใช้คำว่า "ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน" ซึ่งคำว่า "ทรัพย์สิน"⁶ กินความรวมถึงที่ดินซึ่งเป็นอสังหาริมทรัพย์⁷ ด้วย และคำว่า "ที่ดิน" ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 1 ได้ให้คำนิยามไว้ว่า หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไปและให้หมายความรวมถึงภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วยความหมายของคำว่า "ที่ดิน" นี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยให้ความเห็นว่า ที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน หมายความรวมถึงที่ดินได้ทะเลที่ประเทศไทยมีอำนาจอธิปไตยด้วย และโดยที่ทะเลในอาณาเขตของประเทศไทยย่อมเป็นที่ซึ่งประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันตามมาตรา 1304 (2) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และความเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินของทะเลนี้รวมถึงที่ดินที่อยู่ใต้ทะเลด้วยเพราะเป็นองค์ประกอบของความเป็นทะเลด้วยกัน⁸

สำหรับที่เกาะนั้นจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ และเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทใดย่อมขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงที่ปรากฏจากสภาพของที่ดินบนเกาะแต่ละเกาะ กล่าวคือ ถ้าเกาะใดมีที่ดินอยู่หลายส่วนหลายประเภท บางส่วนบางประเภทอาจไม่มีลักษณะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินก็ได้ เช่น ที่ดินที่ยอมให้ประชาชนถือกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองได้ตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือตามกฎหมายอื่น ๆ เป็นต้น แต่ก็อาจมีที่ดินบางประเภทบนเกาะนั้นซึ่งตามสภาพและการใช้ที่ดินเข้าลักษณะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เช่น ถนนที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ที่ชายตลิ่งที่น้ำท่วมถึง เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือสถานที่ราชการที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะซึ่งเข้าลักษณะเป็นที่ราชพัสดุ ฉะนั้น จะถือว่าเกาะทั้งเกาะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่ได้ การพิจารณาว่าเกาะใดเกาะหนึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ จึงต้องพิจารณาตามสภาพหรือประเภทของที่ดินจากข้อเท็จจริงเป็นราย ๆ ไป ดังกล่าวข้างต้น⁹

⁶ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 138 ทรัพย์สิน หมายความรวมทั้งทรัพย์สินและวัตถุไม่มีรูปร่าง ซึ่งอาจมีราคาและอาจถือเอาได้

⁷ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 139 อสังหาริมทรัพย์ หมายความว่า ที่ดินและทรัพย์สินอันติดอยู่กับที่ดินมีลักษณะเป็นการถาวรหรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้น และหมายความรวมถึงทรัพย์สินอันเกี่ยวกับที่ดินหรือทรัพย์สินอันติดอยู่กับที่ดินหรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้นด้วย

⁸ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย) เรื่องเสร็จที่ 141/2537.

⁹ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย) เรื่องเสร็จที่ 250/2523.

หากย้อนกลับไปพิจารณาตามตัวอย่างของที่สาธารณประโยชน์ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457 เช่น ที่เลี้ยงสัตว์ร่วมกัน ถนนหนทาง เป็นต้น ก็จะทำให้เห็นได้ว่า ที่อันเป็นสาธารณประโยชน์ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ที่มีความหมายตรงกับที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามที่บัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (2) นั้นเอง กล่าวคือ หมายความว่า ที่ดินที่เป็นของกลาง ซึ่งโดยสภาพแล้วประชาชนสามารถใช้ประโยชน์ร่วมกันได้ แต่ไม่มีสิทธิยึดถือเป็นของตน เช่น ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์

นอกจากนั้น คำว่า “ที่สาธารณประโยชน์” ก็ยังปรากฏในกฎหมายอื่นๆ เช่น พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2490 มาตรา 16 หมายถึง ที่จับสัตว์น้ำซึ่งทุกคนมีสิทธิทำการประมง และเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ ที่จับสัตว์น้ำตามความหมายดังกล่าวย่อมหมายถึงสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ร่วมกันตามความในมาตรา 1304 (2) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั่นเอง ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่า ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (2) เป็นกฎหมายทั่วไปที่วางหลักการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน แต่การพิจารณาว่าที่ดินใดเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันนั้น จะต้องพิจารณาตามข้อเท็จจริงเกี่ยวกับตัวที่ดินนั้น ว่ามีสภาพเป็นที่ดินที่ประชาชนใช้ร่วมกันหรือไม่¹⁰

3. บ่อเกิดของที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกัน

ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทประชาชนใช้ร่วมกัน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (2) นั้น เกิดขึ้นและเป็นอยู่ตามสภาพของที่ดินและการใช้ร่วมกันของราษฎรโดยไม่จำเป็นต้องมีประกาศพระราชกฤษฎีกาสงวนหรือขึ้นทะเบียน หรือมีเอกสาร

¹⁰ คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ 353 ถึง 360/2507 วินิจฉัยว่า การจะตีความว่า ถ้าที่ดินเป็นที่ชายตลิ่งแล้วย่อมเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเสมอไป ย่อมไม่ถูกต้อง เพราะจะต้องมีสภาพเป็นทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันด้วย จำเลยปลูกอาคารลงในที่ดินของจำเลย แม้ภายใต้อาคารนั้นถูกน้ำเซาะพังลงกลายเป็นที่ชายตลิ่ง แต่จำเลยก็ยังใช้สิทธิแห่งความเป็นเจ้าของครอบครองอาคารและที่ดินนั้นอยู่ มิได้ทอดทิ้งปล่อยให้เป็นที่ชายตลิ่งสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้วที่ดินพิพาทนั้นยังหาเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่.

กำหนดให้เป็นที่ดินสาธารณะประโยชน์¹¹ และที่ดินที่ถูกใช้จนกลายเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันนี้อาจเป็นทั้งที่ดินของรัฐ ตัวอย่างเช่น การที่ประชาชนเข้าใช้ประโยชน์ร่วมกันในที่รกร้างว่างเปล่าสำหรับเป็นที่เลี้ยงสัตว์พาหนะ หรือเป็นที่ดินของเอกชน ตัวอย่างเช่น การที่ประชาชนเข้าใช้ที่ดินของเอกชนเป็นทางสัญจรไปมา ก็ได้

ที่ดินอาจตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ร่วมกันได้หลายกรณี ดังนี้

3.1 โดยผลของกฎหมาย

3.2 โดยผลของนิติกรรม

3.3 โดยการเกิดขึ้นตามสภาพธรรมชาติของที่ดินและการใช้ร่วมกันของประชาชน

3.1 โดยผลของกฎหมาย

สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ร่วมกันอาจเกิดขึ้นได้โดยกฎหมายกำหนดให้เป็น ได้แก่

3.1.1 การสงวนหรือหวงห้าม

รัฐอาจใช้อำนาจตามกฎหมายกำหนดเขตที่ดินรกร้างว่างเปล่าไว้เพื่อประโยชน์สาธารณะก็ได้ เช่น สงวนไว้เป็นทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์สาธารณะ ซึ่งการสงวนหวงห้ามที่ดินให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินมีวิธีการแตกต่างกันไปในแต่ละยุคสมัย¹² ดังนี้

¹¹ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6298/2538 ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่เป็นทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (2) นั้น เกิดขึ้นและเป็นอยู่ตามสภาพของที่ดินและการใช้ร่วมกันของราษฎรโดยไม่จำเป็นต้องมีประกาศพระราชกฤษฎีกาสงวนไว้หรือขึ้นทะเบียน หรือมีเอกสารราชการกำหนดให้เป็นที่ดินสาธารณะประโยชน์ ทั้งผู้ใดไม่อาจยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดินได้.

¹² ะริน วรเศรษฐศักดิ์, "ปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ กรณีศึกษา: นโยบายการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์," (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539), น. 34-41.

(1) ช่วงก่อนพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2478 ใช้บังคับ

ในช่วงเวลาก่อนที่จะมีพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2478 ใช้บังคับ (ก่อนวันที่ 8 เมษายน 2479) ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างใด สมุหเทศาภิบาล ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการมณฑล กรมการอำเภอ จึงออกประกาศหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่ามิให้ผู้ใดเข้าไปก่อสร้างเหยียบย่ำจับจอง หรือมีกรรมสิทธิ์โดยพลการได้¹³ อย่างไรก็ตาม ในสมัยนั้นก็มีการออกกฎหมายสงวนหวงห้ามที่ดินโดยตรง เช่น ประกาศกระทรวงเกษตรธิการห้ามมิให้จับจองที่ดินท้องทุ่งฝั่งตะวันตกแห่งแม่น้ำเจ้าพระยา ลงวันที่ 5 ธันวาคม ร.ศ. 123 หรือประกาศพระบรมราชโองการให้ที่ตำบลโพหัก (ปัจจุบันอยู่ในอำเภอบางแพ จังหวัดราชบุรี) เป็นที่สำหรับเลี้ยงและผสมโค ลงวันที่ 21 เมษายน ร.ศ. 123 เป็นต้น

(2) ช่วงระหว่างที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2478 ใช้บังคับ

โดยเหตุที่การหวงห้ามในอดีตมีหลากหลายวิธี และไม่มีระบบที่แน่นอน รัฐบาลในสมัยนั้นจึงเสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2478 โดยให้เหตุผลในการเสนอกฎหมายว่า เนื่องจากการสงวนหวงห้ามที่ดินโดยฝ่ายปกครองไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอน มีการหวงห้ามตามชอบใจ ไม่น่าจะเหมาะสมสำหรับการปกครองในปัจจุบัน การหวงห้ามควรต้องทำเป็นพระราชกฤษฎีกากำหนดผู้มีอำนาจหน้าที่ วัตถุประสงค์ และวิธีการหวงห้าม ซึ่งแต่เดิมไม่มีบัญญัติไว้ พระราชบัญญัติฉบับนี้ประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ 8 เมษายน 2479 โดยกำหนดให้อำนาจรัฐบาลทำการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไว้เพื่อประโยชน์ใด ๆ ก็ได้ โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาและประกาศในราชกิจจานุเบกษา ระบุนวามประสงค์ที่หวงห้าม เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการหวงห้าม ที่ดินที่หวงห้าม พร้อมทั้งให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาด้วย การหวงห้ามดังกล่าวจะกำหนดเวลาหรือไม่ก็ได้ ถ้ามิได้

¹³ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 770/2516 ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น ตามธรรมดา รัฐย่อมจัดไว้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือประโยชน์ร่วมกันได้ วิธีการที่จะหวงห้ามนั้นย่อมแตกต่างกันไปตามกาลสมัย ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า พ.ศ. 2478 กำหนดให้หวงห้ามโดยออกเป็นพระราชกฤษฎีกา และประกาศในราชกิจจานุเบกษา ก่อนหน้านั้นหาได้มีกฎหมายกำหนดไว้ อย่างใดไม่ สมุหเทศาภิบาล ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการมณฑล จึงออกประกาศหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่ามิให้ผู้ใดเข้าไปก่อสร้างเหยียบย่ำจับจอง หรือมีกรรมสิทธิ์โดยพลการได้.

กำหนดเวลาไว้ หากจะถอนการหวงห้ามทั้งหมดหรือบางส่วนก็ต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยจะระบุเงื่อนไขในการถอนก็ได้¹⁴ การที่กฎหมายกำหนดให้มีแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกามีประโยชน์ทำให้ทราบแนวเขตที่ดินที่สงวนหวงห้าม สามารถตรวจสอบได้

(3) ช่วงเวลาดังแต่ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ใช้บังคับ

พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ได้บัญญัติให้ยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2478 แต่ที่ดินที่ได้มีการหวงห้ามไว้ตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ถ้ายังมิได้มีการถอนการหวงห้ามก็ยังมีผลใช้บังคับอยู่¹⁵ และประมวลกฎหมายที่ดินได้บัญญัติวางหลักการแบ่งระบบที่ดินชัดเจนขึ้น เป็นที่ดินที่เป็นของเอกชน และที่ดินที่เป็นของรัฐ¹⁶ นอกจากนั้น ในส่วนที่เกี่ยวกับการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐ ประมวลกฎหมายที่ดินได้กำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ” มีอำนาจหน้าที่วางโครงการสงวนและบำรุงที่ดินพิจารณาสงวนที่ดินตามความต้องการของทบวงการเมือง ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ โดยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 96 พ.ศ. 2515 และครั้งสุดท้ายได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2526 ปัจจุบันนอกจากคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติจะมีอำนาจหน้าที่วางแผนการถือครองที่ดิน และอื่น ๆ แล้ว ประมวลกฎหมายที่ดินยังบัญญัติให้คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่สงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง เพื่อให้ประชาชนใช้

¹⁴ พระราชบัญญัติหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2478 มาตรา 4 มาตรา 5 และมาตรา 7.

¹⁵ พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

มาตรา 10 “ที่ดินที่ได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2478 หรือตามกฎหมายอื่นอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ให้คงเป็นที่หวงห้ามต่อไป”

¹⁶ ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา 2 “ที่ดินซึ่งมิได้เป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือว่าเป็นของรัฐ”

ประโยชน์ร่วมกัน¹⁷ ด้วย โดยดำเนินการตามระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2529) ว่าด้วยการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐ เพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน

อย่างไรก็ดี แม้การสงวนหวงห้ามจะไม่ได้กระทำให้อุบัติตามกฎหมาย ไม่มีผลทำให้ที่ดินเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันโดยผลของกฎหมายก็ตาม แต่หากข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่าประชาชนได้เข้าไปใช้ที่ดินพิพาทนั้นร่วมกัน ที่ดินนั้นก็อาจเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่เกิดขึ้นจากการใช้ประโยชน์ร่วมกันก็ได้ เช่น กรณีที่ทางราชการได้ทำการประกาศหวงห้ามที่ดินไว้เพื่อสาธารณประโยชน์ แต่ดำเนินการไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2478 แต่เมื่อปรากฏว่าที่ดินดังกล่าวไม่มีเอกชนใดถือกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายมาก่อน ทั้งเมื่อออกประกาศแล้วทางอำเภอก็ได้เข้าครอบครองและทำประโยชน์ที่ดินที่หวงห้ามโดยทำรั้วรอบที่ดิน จัดตลาดสด ทั้งมีโครงการสร้างสนามเด็กเล่น สนามกีฬา หอประชุม ตำบล และที่พักผ่อนหย่อนใจ จึงมิใช่ประกาศหวงห้ามที่ดินไว้แล้วมิได้ครอบครองและทำประโยชน์ ถือได้ว่าที่ดินที่ประกาศหวงห้ามไว้นั้นเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (2) แล้ว¹⁸

¹⁷ ประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2526

มาตรา 20 ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑.ล.๑

๑.ล.๑

(2) วางแผนการถือครองที่ดิน

๑.ล.๑

๑.ล.๑

(4) สงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง เพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน

๑.ล.๑

๑.ล.๑

¹⁸ คำพิพากษาฎีกาที่ 2668/2520.

3.1.2 โดยการเวนคืน

การเวนคืนเป็นการที่รัฐใช้อำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ บังคับเอาที่ดินของเอกชนเพื่อนำมาจัดทำให้เป็นที่ดินสำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน อันเป็นการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรของรัฐ เช่น ทางหลวง ทางพิเศษ เขื่อนกักเก็บน้ำ เป็นต้น การเวนคืนกรณีนี้มิได้เกิดจากการสมัครใจของประชาชน และการเวนคืนทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนเสียหาย รัฐจึงมีความรับผิดชอบที่จะต้องจ่ายค่าทดแทนที่ดินของเอกชน ในการที่รัฐจะเวนคืนที่ดินนั้น กฎหมายกำหนดว่าจะต้องตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืน โดยระบุความประสงค์ของการเวนคืนด้วย

หมายเหตุ นอกจากการเวนคืนโดยรัฐใช้อำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์บังคับเอาที่ดินของเอกชนแล้ว ประชาชนก็อาจเวนคืนสิทธิในที่ดินของตนให้แก่รัฐด้วยความสมัครใจก็ได้ โดยยื่นคำขอเวนคืนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ คือ เจ้าพนักงานที่ดิน ณ สำนักงานที่ดินที่ที่ดินตั้งอยู่¹⁹ แต่ที่ดินที่ได้มาจากการเวนคืนกรณีนี้จะตกเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (1) ยังไม่เป็นที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน

3.2 โดยผลของนิติกรรม

ที่ดินสำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันอาจได้มาโดยการซื้อขาย หรือจากการที่ราษฎรยกให้หรืออุทิศให้ หรืออาจนำที่ดินของรัฐแลกเปลี่ยนกับที่ดินของเอกชนหรือรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยราชการด้วยกันก็ได้ เช่น การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคมีความจำเป็นต้องตั้งสถานีรับจ่ายกระแสไฟฟ้าซึ่งต้องใช้พื้นที่มาก และเห็นว่าที่ดินที่ประชาชนใช้เลี้ยงสัตว์มีความเหมาะสมที่จะใช้ตั้งสถานี การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคอาจจัดหาที่ดินแปลงอื่นซึ่งอยู่ใกล้เคียงมาแลกเปลี่ยนเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ก็ได้ แต่การแลกเปลี่ยนถือเป็นการโอนที่ดินด้วยอย่างหนึ่ง กฎหมาย คือ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์²⁰

¹⁹ ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา 5 ผู้ใดมีความประสงค์เวนคืนสิทธิในที่ดินให้แก่รัฐ ให้ยื่นคำขอเวนคืนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 71

²⁰ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 1305 ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น จะโอนแก่กันมิได้ เว้นแต่จะอาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา

และประมวลกฎหมายที่ดิน²¹ ได้กำหนดวิธีการดำเนินการไว้ว่าจะต้องกระทำโดยพระราชบัญญัติ ซึ่งเป็นการดำเนินการตามหลักการคุ้มครองที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยการรับฟังความคิดเห็นของผู้แทนประชาชน²²

สำหรับการได้มาซึ่งที่ดินสำหรับประชาชนใช้ร่วมกันโดยมีผู้ยกให้หรืออุทิศให้นั้น อาจเป็นการยกให้หรืออุทิศให้โดยตรงหรือโดยปริยายก็ได้ การอุทิศให้โดยตรง คือ การที่เอกชน ผู้เป็นเจ้าของที่ดินแสดงเจตนาอุทิศที่ดินของตนให้แก่รัฐเพื่อให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับประชาชนใช้ร่วมกัน เช่น อุทิศที่ดินให้แก่เทศบาลเพื่อสร้างถนนหรือทางให้ประชาชน ใช้สัญจรไปมา หรืออุทิศให้สร้างสวนสาธารณะสำหรับประชาชนใช้เป็นที่พักผ่อนหย่อนใจ เป็นต้น การอุทิศโดยตรงอาจกระทำโดยทำเป็นหนังสือบอกกล่าวเจตนายกให้ หรือนำหนังสือแสดงสิทธิ ในที่ดิน เช่น โฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ไปขอให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตาม ประมวลกฎหมายที่ดินจดทะเบียนโอนเป็นที่สาธารณประโยชน์ก็ได้ อย่างไรก็ตาม แม้เป็นการ แสดงเจตนาด้วยวาจาและไม่ได้จดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ก็มีผลสมบูรณ์ทำให้ที่ดินนั้น เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว²³ เมื่อมีการอุทิศที่ดินให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว ที่ดินก็จะตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทันที แม้ทางราชการจะไม่ได้เข้าจัดทำถนนตามที่ระบุ ในหนังสืออุทิศให้ก็ตาม²⁴

²¹ ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา 8

ฯลฯ

ฯลฯ

(1) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจหรือเอกชน จัดหา ที่ดินมาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว การถอนสภาพหรือโอนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ แต่ถ้า พลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับ พลเมืองใช้ร่วมกัน และมีได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดตามอำนาจกฎหมายอื่นแล้ว การถอนสภาพ ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

²² วรริน วรเศรษฐศักดิ์, อ้างแล้ว *เชิงอรรถที่ 12*, น. 34-41.

²³ คำพิพากษาฎีกาที่ 782/2523.

²⁴ คำพิพากษาฎีกาที่ 191/2528 และที่ 2004/2544.

3.3 โดยการเกิดขึ้นตามสภาพธรรมชาติของที่ดินและการใช้ร่วมกันของประชาชน

ที่ดินอาจเกิดเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันได้ โดยสภาพธรรมชาติของที่ดินนั่นเองก็ได้ ซึ่งมีตัวอย่างดังต่อไปนี้

ที่ชายตลิ่ง หมายถึง ที่ดินที่อยู่ติดต่อกับแม่น้ำ ลำคลอง หรือทะเล ซึ่งในกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 จะบัญญัติว่า ที่ชายตลิ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินก็ตาม แต่ก็มีไม่ว่าที่ชายตลิ่งจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกันเสมอไป โดยศาลฎีกาเคยวินิจฉัยไว้ว่า การตีความเองว่าที่ใดเป็นที่ชายตลิ่งแล้วย่อมเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเสมอนั้นย่อมไม่ถูกต้อง ความสำคัญอยู่ที่ว่า ที่ดินนั้นจะต้องเป็นทรัพย์สินสำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันด้วย บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จึงมีความหมายแต่เพียงว่า ที่ชายตลิ่งนั้นอาจมีไว้สำหรับประชาชนใช้ร่วมกันเท่านั้น มิใช่ว่าถ้าที่ดินของเอกชนคนใดตลิ่งเกิดพังลงกลายเป็นที่ชายตลิ่งแล้วจะตกเป็นสาธารณสมบัติสำหรับประชาชนใช้ร่วมกันเสมอ แต่ก็ต้องพิจารณาว่าตามสภาพของที่ดินนั้นเป็นที่ชายตลิ่งที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ด้วย หากเป็นที่ดินที่อยู่ในเขตที่ดินของเอกชนต้องพิจารณาว่าเอกชนนั้นได้มีการอุทิศโดยตรงหรือโดยปริยายให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกันหรือไม่ ซึ่งศาลฎีกาได้อ้างเหตุผลสนับสนุนในข้อที่ว่า ที่ชายตลิ่งมิใช่ที่สำหรับประชาชนใช้ร่วมกันเสียทั้งสิ้นนั้นมิปรากฏชัดอยู่ในกฎหมายที่รัฐยอมให้เอกชนถือกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองสำหรับใช้เฉพาะตนได้ คือ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 78 ได้บัญญัติว่า “ห้ามมิให้ปลุกเรือนที่ปักเสาลงเลนตามฝั่งแม่น้ำท่าทางออกมาจากฝั่งจนเกินพอสำหรับไม่ให้มีน้ำค้างอยู่ใต้เรือนเมื่อเวลาน้ำลงงวด” มาตรา 85 ที่ว่า “ตั้งแต่วันที่ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมาย ถ้าจะจอดแพคนอยู่หรือปลุกเรือนมีเสาปักเลนตามฝั่งแม่น้ำภายในเขตท่ากรุงเทพฯ กิติ หรือตามลำคลองแขวงกรุงเทพฯ กิติ ต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าท่าก่อนจึงจะทำได้” และมาตรา 87 ว่า “เมื่อรับคำขออนุญาตแล้วเจ้าท่าต้องตรวจภายในเวลาเดือนหนึ่ง แลถ้าเห็นว่าเป็นการปฏิบัติถูกต้องตามข้อบังคับตามมาตรา 85 และ 86 ทุกอย่างแล้ว ก็ให้ออกอนุญาตตามที่ขอ” การที่มีกฎหมายรับรองอยู่เช่นนี้แสดงให้เห็นว่า ที่ชายตลิ่งหากตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันทุกแห่งไม่²⁶

²⁵ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 214/2480 และที่ 451/2496.

²⁶ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 353 ถึง 360/2507, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 10

ทางน้ำ หมายถึง แม่น้ำ ลำคลอง คู ซึ่งสาธารณชนใช้สัญจรไปมา²⁷ อย่างไรก็ตาม ทางน้ำนี้จะถือว่าเป็นที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ก็ต้องพิจารณาทำนองเดียวกันกับ ที่ขายตลิ่ง ซึ่งศาลฎีกาได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วว่า ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชน ใช้ร่วมกันนั้น สามารถเกิดขึ้นและเป็นอยู่ตามสภาพของที่ดินและการใช้ร่วมกันของประชาชน โดยไม่จำเป็นต้องมีประกาศพระราชกฤษฎีกาสงวนหรือขึ้นทะเบียนไว้ หรือมีเอกสารราชการกำหนดให้เป็นที่ดินสาธารณประโยชน์²⁸ ดังนั้น ปัญหาว่าที่ดินใดเป็นที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชน ใช้ประโยชน์ร่วมกันจึงถือว่าเป็นปัญหาข้อเท็จจริง หากมีข้อโต้แย้งกันก็เป็นเรื่องที่จะต้องพิสูจน์กัน ต่อไป²⁹ และการนำสืบในเรื่องนี้ ย่อมนำพยานบุคคลมานำสืบได้³⁰

ทะเลในอาณาเขตของประเทศไทยก็เป็นที่ดินซึ่งประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน โดยใช้ ในการคมนาคมและการประมง จึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ร่วมกัน ตามมาตรา 1304 (2) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งความเป็นสาธารณสมบัติของ แผ่นดินของทะเลย่อมรวมถึงที่ดินที่อยู่ใต้ทะเลด้วย เพราะเป็นองค์ประกอบของความเป็นทะเล ด้วยกัน และโดยที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นทรัพย์สินของรัฐที่กฎหมายกำหนดให้มีไว้เพื่อ ประโยชน์ร่วมกัน สาธารณสมบัติของแผ่นดินต่าง ๆ จึงต้องคงสภาพเดิมไว้ตามที่กฎหมายกำหนด จะนำไปใช้เพื่อการอื่นใดมิได้ เว้นแต่เป็นการชั่วคราวที่ไม่ทำลายวัตถุประสงค์ของการจัดให้มี สาธารณสมบัติของแผ่นดินดังกล่าวขึ้น ดังนั้น การที่มีผู้ไต่ถามพื้นดินในทะเลขึ้นโดยพลการก็ดี หรือโดยได้รับอนุญาตตามกฎหมายอันเป็นการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในทะเลเพื่อเอกชนบางคน เป็นการชั่วคราวก็ดี จึงไม่มีผลเปลี่ยนแปลงฐานะทางกฎหมายของทะเลที่ถูกถม ทะเลที่ถูกถม ยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันอยู่เช่นเดิม³¹

²⁷ บัญญัติ สุชีวะ, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์สิน, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์การศึกษานิติบริการ, 2515), น. 91.

²⁸ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6298/2538.

²⁹ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1998/2537 และที่ 2601 ถึง 2602/2538.

³⁰ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 100/2515.

³¹ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย) ที่ 141/2537.

ต้นฉบับไม่มีหน้า 24

4.2 ผู้ใดจะอ้างอายุความขึ้นต่อสู้แผ่นดินไม่ได้³⁶

ทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น แม้ผู้ใดจะอ้างการครอบครองขึ้นต่อสู้แผ่นดินมิได้ก็ตาม แต่การที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ประชาชนแต่ละคนมีสิทธิใช้สอยทรัพย์สินนั้นได้ เมื่อผู้ใดใช้สิทธิใช้สอยก่อนแล้ว หากมีผู้อื่นมา รบกวนการใช้สิทธิทำให้ได้รับความเสียหาย บุคคลนั้นมีสิทธิฟ้องให้ระงับการรบกวนได้³⁷ แต่การที่ เอกชนคนหนึ่งคนใดใช้สิทธิใช้สอยสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทประชาชนใช้ร่วมกัน การใช้ สิทธิของตนจะต้องไม่ก่อให้เกิดความเสียหายเป็นพิเศษแก่ผู้อื่นที่มีสิทธิใช้สอยสาธารณสมบัติของ แผ่นดินนั้นเช่นกัน เช่น เจ้าของที่ดินที่อยู่ติดกับที่ชายตลิ่งมีสิทธิฟ้องขับไล่ผู้ที่กันรั้วปลูกเรือนกีดขวาง หน้าที่ดินของตนจนออกสู่แม่น้ำไม่ได้³⁸ หรือผู้ที่ต้องใช้เส้นทางสาธารณะที่พิพาทสัญจรไปมา มีสิทธิ ฟ้องผู้ที่ทำรั้วลดหนามขวางทางดังกล่าว จนทำให้ไม่สามารถใช้ทางได้ตามปกติ³⁹

4.3 ไม่อยู่ในข่ายยึดเพื่อการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาล⁴⁰

หลักการห้ามยึดใช้กับสาธารณสมบัติของแผ่นดินและทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา และมีมาคู่กับหลักการห้ามยกอายุความขึ้นต่อสู้ การห้ามยึดนี้ หมายความว่า จะยึดเพื่อผลทาง กฎหมายอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือจะถูกบังคับคดีตามคำพิพากษาไม่ได้ ทั้งนี้ เนื่องจากทรัพย์สิน ของแผ่นดินย่อมมีขึ้นเพื่อประโยชน์ส่วนรวม การยึดทรัพย์สินของรัฐได้อาจทำให้เสียประโยชน์

³⁶ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 1306 ท่านห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดินในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

³⁷ คำพิพากษาฎีกาที่ 39/2495.

³⁸ คำพิพากษาฎีกาที่ 1642/2506.

³⁹ คำพิพากษาฎีกาที่ 427/2508.

⁴⁰ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 1307 ท่านห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดิน ไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะเป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่

บางอย่าง นอกจากนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา⁴¹ ยังเคยให้ความเห็นว่า เหตุที่มีบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1307 ไว้ ก็เพราะเป็นที่ยอมรับนับถือกันอยู่ว่ารัฐบาลย่อมพร้อมที่จะปฏิบัติตามกฎหมายหรือคำพิพากษาของศาลยิ่งกว่าเอกชนอยู่แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องยึดทรัพย์สินเอาแก่ทรัพย์สินของแผ่นดิน⁴²

รายละเอียดในเรื่องนี้จะกล่าวในบทต่อไป

5. การลั่นไปของที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกัน

5.1 การลั่นไปโดยตัวทรัพย์สินสูญหายไป

การลั่นสภาพไปโดยตัวทรัพย์สินนั้นเองได้สูญหายไป เช่น ที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกันที่อยู่ริมแม่น้ำได้ถูกน้ำเซาะพังลงแม่น้ำไปหมด

5.2 การลั่นไปเพราะประชาชนเลิกใช้อย่างเด็ดขาด

การที่ประชาชนเลิกใช้อย่างเด็ดขาดทำให้ที่ดินนั้นกลายเป็นที่ดินอันเป็นทรัพย์สินแผ่นดินธรรมดาเท่านั้น หากจะให้ลั่นสภาพการเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินโดยเด็ดขาด ก็จะต้องมีการถอนสภาพ⁴³ แต่ถ้าเลิกใช้เพียงชั่วคราว หรือมีเหตุให้ไม่ได้ใช้เพียงชั่วคราว ก็หาทำให้สาธารณะสมบัติของแผ่นดินหมดสภาพจากการเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินไม่ เช่น ทางเดิน

⁴¹ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ม.ร.ว. หญิงพันธุ์ทิพย์ บริพัตร ฟ้องเรียกคืนที่ดิน (เรื่องเสร็จที่ 54/2495) อ้างใน ธรรมรังสี วรรณโก, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 4, น. 54.

⁴² เพิ่งอ้าง.

⁴³ ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา 8 วรรคสอง ที่ดินอันเป็นสาธารณะสมบัติสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมือง อาจถูกถอนสภาพหรือโอนไปใช้เพื่อประโยชน์อย่างอื่น หรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

สาธารณะ แม้สาธารณชนจะไม่ได้ใช้เกินมาเป็นเวลาหลายปี ก็ยังคงเป็นทางสาธารณะอยู่ หากทำให้เปลี่ยนสภาพไปอย่างใดไม่⁴⁴ ทางสาธารณะที่ในฤดูน้ำ น้ำท่วม ใช้ไม่ได้ชั่วคราวทำให้สิ้นสภาพอย่างใดไม่⁴⁵ หรือการที่ที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์อย่างหนึ่งได้เปลี่ยนสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นอย่างอื่น แต่ก็ยังเป็นการใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะอยู่ หรือยังคงหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันก็หาทำให้สิ้นสภาพการเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินไปไม่⁴⁶ เช่น ลำกระโดงที่ประชาชนเคยใช้สัญจรไปมาทางน้ำได้ต้นเขินขึ้นจึงมีการถมและจัดทำเป็นถนนสำหรับประชาชนใช้สัญจรไปมาทางบก ก็ยังคงถือว่าเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันอยู่ เพียงแต่เปลี่ยนสภาพการใช้ประโยชน์ไปเท่านั้น ในกรณีที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินเปลี่ยนแปลงไป เช่น หาดทรายชายทะเลซึ่งชาวบ้านใช้ประโยชน์ร่วมกัน แม้จะเปลี่ยนแปลงโดยสภาพธรรมชาติที่ทะเลตื้นเขินขึ้น แต่ก็เป็นที่พโยยสินของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน จึงยังคงเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันอยู่ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (2) ผู้ใดหาสิทธิหรือมีสิทธิครอบครองไม่⁴⁷

(1) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจหรือเอกชน จัดหาที่ดินมาให้ประชาชนใช้ร่วมกันแทนแล้ว การถอนสภาพหรือโอนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ แต่ถ้าพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และมีได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดตามกฎหมายอื่นแล้ว การถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

๔๔๔

๔๔๔

⁴⁴ คำพิพากษาฎีกาที่ 86/2478.

⁴⁵ คำพิพากษาฎีกาที่ 150/2479.

⁴⁶ บัญญัติ สุชีวะ, อ้างแล้ว เจริญรทที่ 27, น. 91.

⁴⁷ คำพิพากษาฎีกาที่ 6634/2545.

5.3 การสิ้นไปโดยผลของกฎหมาย

5.3.1 การถอนสภาพ

ที่ดินสำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันอาจสิ้นสภาพการเป็นที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันด้วยการถอนสภาพตามมาตรา 8 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อรัฐได้จัดหาที่ดินแปลงใหม่มาให้ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันแทน หรือประชาชนเลิกใช้ที่ดินแล้ว หรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันและมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดตามกฎหมายอื่น

ที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน แม้สภาพจะเปลี่ยนไป หรือไม่มีประชาชนใช้ประโยชน์แล้ว หากยังไม่มี การถอนสภาพการเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ร่วมกันตามมาตรา 8 วรรคสอง (1) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ก็ย่อมเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินอยู่เช่นเดิม⁴⁸

สำหรับผลของการถอนสภาพนั้น ไม่มีกฎหมายกำหนดว่า ที่ดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันเมื่อถูกถอนสภาพแล้วจะเป็นที่ดินประเภทใด แต่มีนักวิชาการเห็นว่า⁴⁹ เมื่อพ้นสภาพจากการเป็นสาธารณะสมบัติสำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้ว ก็ควรให้เป็นที่ดินของรัฐทั่ว ๆ ไป คือเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า ซึ่งถือเป็นที่ดินของรัฐประเภทกลางที่ทางราชการจะนำมาใช้ได้อีกหรือนำไปจัดให้แก่เอกชนก็ได้⁵⁰ โดยกฎหมายได้กำหนดให้คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติมีอำนาจ

⁴⁸ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 428/2511 และที่ 1483/2528.

⁴⁹ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายว่าด้วยทรัพย์สิน, พิมพ์ครั้งที่ 9 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2533), น. 438-439.

⁵⁰ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา 1334 ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดินนั้น ท่านว่าบุคคลอาจได้มาตามกฎหมายที่ดิน

หน้าที่ดำเนินการต่าง ๆ ที่เหมาะสมได้⁵¹ หรืออธิบดีกรมที่ดินอาจนำไปจัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา 10 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน⁵² หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจจัดขึ้นทะเบียนเพื่อให้

⁵¹ ประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2526

มาตรา 20 ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) วางนโยบายการจัดที่ดิน เพื่อให้ประชาชนมีที่ดินสำหรับอยู่อาศัยและหาเลี้ยงชีพตามควรแก่สภาพ

(2) วางแผนการถือครองที่ดิน

(3) สงวนและพัฒนาที่ดินเพื่อจัดให้แก่ประชาชน

(4) สงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง เพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน

(5) อนุมัติโครงการจัดที่ดินของทบวงการเมือง

(6) ควบคุมการจัดที่ดินตามประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น

(7) ปฏิบัติการเกี่ยวกับที่ดินตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

(8) มอบหมายให้ทบวงการเมืองที่เกี่ยวข้องดำเนินการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่งในมาตรานี้แทนคณะกรรมการได้ตามที่เห็นสมควร

(9) ปฏิบัติการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น

(10) วางระเบียบหรือข้อบังคับกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขเกี่ยวกับการจัดที่ดินหรือเพื่อกิจการอื่นตามประมวลกฎหมายนี้

⁵² ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา 10 ที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองและมีใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินอันราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันนั้น ให้อธิบดีมีอำนาจจัดหาผลประโยชน์ ในการจัดหาผลประโยชน์ให้รวมถึงจัดทำให้ที่ดินใช้ประโยชน์ได้ ซ้ำขาย แลกเปลี่ยน ให้เช่า และให้เช่าซื้อ

หลักเกณฑ์และวิธีการจัดหาผลประโยชน์ ให้กำหนดโดยกฎกระทรวง แต่สำหรับการขาย การแลกเปลี่ยน และการให้เช่าซื้อต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรี

การดำเนินการจัดหาผลประโยชน์ตามความในมาตรานี้ ให้คำนึงถึงการที่จะสงวนที่ดินไว้ให้อนุชนรุ่นหลังด้วย

ทบวงการเมืองใช้ประโยชน์ในราชการได้ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 8 ทวิ⁵³ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

นอกจากการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว ยังมีกฎหมายเฉพาะกำหนดให้มีการถอนสภาพที่ดินสำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน คือ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518⁵⁴ และพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517⁵⁵

⁵³ ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา 8 ทวิ ที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง หรือที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันซึ่งได้ถอนสภาพตามมาตรา 8 (1) แล้ว รัฐมนตรีมีอำนาจที่จะจัดขึ้นทะเบียนเพื่อให้ทบวงการเมืองใช้ประโยชน์ในราชการได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ฯลฯ

ฯลฯ

⁵⁴ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532

มาตรา 26 เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินไว้บังคับในท้องที่ใดแล้ว

(1) ถ้าในเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แต่พลเมืองเล็กใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันก็ดี หรือพลเมืองยังใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่ หรือยังไม่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เมื่อได้จัดที่ดินแปลงอื่นให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทน โดยคณะกรรมการประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วก็ดี ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าว โดยมีต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

ฯลฯ

ฯลฯ

⁵⁵ พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517

มาตรา 43 เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดโครงการจัดรูปที่ดินไว้บังคับแล้ว

(1) ถ้าในเขตโครงการจัดรูปที่ดินนั้นมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่พลเมืองเล็กใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันและมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดรวมอยู่ด้วย ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดินนั้นมีผลเป็นการ

ต้นฉบับไม่มีหน้า 31

ต้นฉบับไม่มีหน้า 32

ที่ประชาชนใช้ร่วมกันหรือไม่ ซึ่งจะต้องนำสืบข้อเท็จจริงให้ปรากฏชัดเจน แต่ในกรณีที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่รัฐจัดให้มีขึ้นสำหรับประชาชนใช้ร่วมกัน ส่วนใหญ่ก็จะปรากฏหลักฐานชัดเจนว่าเป็นที่ดินที่จัดให้มีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ให้ใช้ร่วมกัน เช่น ทางหลวง ทางพิเศษ เป็นต้น ก็จะไม่ค่อยมีปัญหาเรื่องการนำสืบข้อเท็จจริง

ผู้เขียนเห็นว่า การที่กฎหมายบัญญัติความหมายหรือวางหลักการเกี่ยวกับสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนไว้เช่นนี้ ถือว่าเป็นการบัญญัติอย่างเรียบง่ายตรงไปตรงมา ไม่ต้องมีการแปลความตัวบทกฎหมาย โดยเปิดโอกาสให้มีการพิสูจน์ข้อเท็จจริงแต่เพียงว่าที่ดินแปลงนั้น ๆ เป็นที่ซึ่งประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือไม่เท่านั้น หากพิสูจน์ได้ว่าเป็นที่ซึ่งประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ก็ถือได้ว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันตามกฎหมายแล้ว ดังนั้น ในส่วนบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับความหมายหรือหลักการเกี่ยวกับสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ผู้เขียนจึงเห็นว่ามีความเหมาะสมแล้ว

อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่า การที่จะต้องนำสืบข้อเท็จจริงเพื่อพิสูจน์ว่าที่ดินแปลงใดเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เป็นส่วนที่มีปัญหามาก และมีผลต่อการควบคุม คุ่มครองป้องกัน ดูแลรักษาที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ร่วมกัน แม้กฎหมายจะมีบทบัญญัติกำหนดผลของการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน อันเป็นมาตรการในการควบคุม คุ่มครองป้องกัน ดูแลรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดินให้มีความคงอยู่อย่างมั่นคงก็ตาม แต่ถ้าหากองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุม คุ่มครองป้องกัน ดูแลรักษาไม่สามารถนำสืบพิสูจน์ข้อเท็จจริงได้เช่นนั้น ก็อาจต้องสูญเสียที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินไป ทั้งที่ในความเป็นจริงที่ดินนั้นเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ด้วยเหตุดังกล่าวนี้ผู้เขียนจึงขอตั้งข้อสมมติฐานไว้ว่า ในการกำหนดองค์กรเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจควบคุม คุ่มครองป้องกันและดูแลรักษาที่ดินประเภทนี้ กฎหมายควรกำหนดให้องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ใกล้ชิดพื้นที่เป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุม คุ่มครองป้องกัน ดูแลรักษา เพราะดังได้กล่าวแล้วว่า การเป็นที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงว่าประชาชนใช้ที่ดินนั้นร่วมกันหรือไม่ ในการที่องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐจะปฏิบัติหน้าที่ได้บรรลุผล จึงมีความจำเป็นที่จะต้องทราบประวัติ ข้อเท็จจริง ข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ต้องทำหน้าที่ดูแลรักษาให้ถูกต้องชัดเจนเป็นอย่างดี หากกฎหมายได้บัญญัติให้องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ใกล้ชิดพื้นที่เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ดังกล่าว และองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ปฏิบัติหน้าที่คอยควบคุม คุ่มครองป้องกัน และดูแลรักษาที่ดินไว้เป็นอย่างดีแล้ว ก็ไม่น่าจะเกิดการบุกรุกเข้าครอบครอง ทำลายหรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดินสาธารณประโยชน์ได้ หรือเมื่อปรากฏว่ามีการบุกรุกเข้าครอบครอง ทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพ

ที่ดินสาธารณประโยชน์เมื่อใด ก็มีการบังคับใช้กฎหมายจัดการกับผู้กระทำผิดกฎหมายอย่าง
เคร่งครัดและเร่งด่วนไม่ให้ปัญหามานปลายแล้ว ก็ไม่น่าจะมีปัญหาเรื่องการบุกรุกเข้าครอบครอง
ทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกันมากมายดังเช่นที่
เกิดขึ้นทุกวันนี้