หอสมุดกลาง สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 2

การบริหารงานที่ดินของประเทศไทย

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของสังคมไทย เป็นพื้นฐานสำคัญต่อความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศ เพราะในประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจแบบเสรีนิยม นอกจากที่ดินของรัฐแล้ว ได้ยอมรับให้เอกชนเป็นผู้เข้าถือครองทำประโยชน์ในที่ดิน ตลอดจนยอมเคารพในสิทธิ์ของเอกชนโดยการมอบสิทธิ์อันมั่นคงให้แก่เอกชน ซึ่งในระบบกฎหมายปัจจุบันเรียกว่า "กรรมสิทธิ์" และกำหนดบุคคลที่มีสิทธิ์ในการถือครองที่ดิน ในฐานะเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ออกเป็น สองประเภท คือ บุคคลธรรมดา และนิติบุคคล

ส่วนที่ดินของรัฐ กฎหมายจะกำหนดหลักการสำคัญ สำหรับนำที่ดินไปใช้เพื่อการจัดทำบริการสาธารณะอันเป็นภารกิจหลักของรัฐ โดยทั่วไป กฎหมายจะกำหนดสภาพของที่ดินแต่ละประเภทไว้ตามความสำคัญที่มีต่อสังคม เช่น ที่ดินที่ใช้ในราชการเฉพาะการปกครองดูแลก็เป็นเรื่องของส่วนราชการ ที่ดินที่ใช้ประโยชน์สาธารณะ รัฐจะจัดการดูแลรักษาให้เป็นสาธารณประโยชน์ ที่ดินที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะก็สงวนเอาไว้ การจัดการจึงมีหลายระดับและมีเงื่อนไขแตกต่างกันไป และมีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบให้ส่วนราชการบริหารงานที่ดิน เช่น ที่ราชพัสดุ ที่ดินสาธารณประโยชน์ ที่ดินขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นและรัฐวิสาหกิจ ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร และที่ดินโบราณสถาน เป็นต้นและได้บัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินของรัฐไว้เป็นพิเศษอีกประเภทหนึ่ง คือ "ที่ดินส่วนพระมหากษัตริย์"

การบริหารงานที่ดินของประเทศไทย มีการตรากฎหมายขึ้นมาวางระเบียบเกี่ยวกับการจัดการที่ดินประเภทต่าง ๆ ข้างต้น ตามความแตกต่างของความสัมพันธ์เพื่อการบริหารงานที่ดินของประเทศเป็นสองลักษณะ คือ การวางระเบียบความสัมพันธ์ในทางปกครองระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชนกำหนดไว้ใน "กฎหมายมหาชน" และการวางระเบียบความสัมพันธ์ของเอกชนกับเอกชนในที่ดิน กำหนดไว้ใน "กฎหมายเอกชน"

สำหรับเอกชน แม้รัฐจะมอบกรรมสิทธิ์ให้เป็นผู้ถือครองทำประโยชน์ในที่ดินแล้วก็ตาม แต่การพัฒนาที่ดินของเอกชน ต้องเป็นไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐ โดยรัฐจะใช้อำนาจอันชอบธรรมตามหลักกฎหมายมหาชนคอยควบคุมดูแล ซึ่งอำนาจตามหลักกฎหมายมหาชนนี้แต่เดิมเป็นของพระมหากษัตริย์ ต่อมาภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ได้บัญญัติสาระเกี่ยวกับสิทธิของบุคคลในทรัพย์สินไว้ใน "รัฐธรรมนูญ" ซึ่งมีเนื้อหาคล้ายกันตลอดมาทุกฉบับ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 [1] ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 33 ว่า

"สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิ์และการจำกัดสิทธิ์เช่นว่านี้ ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายการสืบมรดกย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบมรดกย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ เพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการผังเมือง หรือเพื่อการพัฒนาการเกษตร หรือการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อการสาธารณประโยชน์อย่างอื่น และต้องชดใช้ค่าทดแทนภายในเวลาอันสมควรแก่เจ้าของ ตลอดจนผู้ทรงสิทธิบรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้น ทั้งนี้ตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย

---

[1] ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 95 ตอน 146, 22 ธันวาคม 2421.

การกำหนดค่าทดแทนให้คำนึงถึงการได้มา สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ ประกอบกับเหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคม

อสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาโดยการเวนคืนเพื่อการใด ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้น ภายในระยะเวลาที่กำหนดในกฎหมาย ต้องคืนให้กับเจ้าของเดิมหรือทายาท เว้นแต่จะนำไปใช้เพื่อการอื่นตามวรรคสามและโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย"

หลักการดังกล่าว นอกจากจะบัญญัติไว้ให้อำนาจฝ่ายปกครองมีอำนาจพิเศษตามกฎหมาย เพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะแล้ว ยังมุ่งหมายที่จะให้เป็นหลักประกันแก่เอกชนผู้อยู่ใต้การปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อจะกระทบกระเทือนถึงสิทธิ์และเสรีภาพของประชาชนจากการกระทำของรัฐ เพื่อให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนและให้อำนาจแก่ฝ่ายปกครองเท่าที่จำเป็นเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะ การใช้กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อสนองนโยบายที่ดินแห่งชาติ จะมีส่วนเข้ามาเกี่ยวข้องกับการใช้กฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินในที่ดิน ซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนด้วย เช่น การกำหนดเขตเพื่อคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม การกำหนดเขตรักษาสภาพแวดล้อม เพื่อดำรงรักษาสถานที่ที่มีคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ โบราณคดี และภูมิประเทศที่งดงามหรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ เป็นต้น จึงมักเกิดปัญหาจากการใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีความเห็นขัดแย้งทางกฎหมายในหลาย ๆ กรณี ดังคำวินิจฉัยทางปกครองเกี่ยวกับที่ดินของเอกชนที่จะได้กล่าวต่อไป

สำหรับที่ดินของรัฐ มีบทกฎหมายทั่วไปกำหนดหน้าที่ในการดูแลรักษา และคุ้มครองเป็นการทั่วไป ไว้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 และได้บัญญัติกฎหมายพิเศษ กำหนดอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาไว้ในกฎหมายเฉพาะอื่น ๆ อีกหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ.2479 พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑ์สถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456 ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 295 (พ.ศ.2515)

ว่าด้วยทางหลวง เป็นต้น นอกจากบทกฎหมายดังที่กล่าวมาแล้ว ยังมีกฎหมายที่บัญญัติอำนาจหน้าที่ให้กระทรวง ทบวง กรม เป็นเจ้าหน้าที่เกี่ยวข้องกับการดูแลที่ดินของรัฐอีกหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติรักษาคลอง ร.ศ.121 ให้กรมชลประทานมีหน้าที่รักษาคลองบางคลอง พระราชบัญญัติรักษาคลองประปา พ.ศ.2456 ให้การประปานครหลวงมีอำนาจหน้าที่รักษาคลองประปา หรือ พระราชบัญญัติชลประทานราษฎร์ พ.ศ.2482 พระราชบัญญัติชลประทานหลวง พ.ศ.2485 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 [2]

การที่บัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานที่ดินของรัฐ มอบให้หน่วยงานของรัฐจำนวนมากเป็นผู้ดูแลรักษา ก่อให้เกิดปัญหาข้อโต้แย้งระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ ที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลปกครองที่ดินของรัฐเสมอ สาเหตุประการหนึ่งเกิดจากความไม่เข้าใจในบทบัญญัติกฎหมายต่าง ๆ เกี่ยวกับอำนาจปกครองดูแลที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ทั้งนี้เพราะมีบทกฎหมายดังกล่าวกำหนดไว้แตกต่างกันและซ้ำซ้อนกัน [3] ซึ่งจะได้กล่าวถึงประเด็นปัญหาในคำวินิจฉัยปกครองแต่ละเรื่องต่อไป แนวความคิดของนักกฎหมายที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐได้สะท้อนให้เห็นอุปสรรคของการใช้กฎหมายควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน จากการที่หน่วยงานของรัฐต่างมีแนวความคิดว่ามีอิสระดำเนินการได้ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้

จากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดินซึ่งมีอยู่ในปัจจุบัน การบริหารที่ดินของประเทศไทยมีความเกี่ยวข้องกับวิวัฒนาการที่มาของอำนาจทางกฎหมายในการจัดการเกี่ยวกับที่ดินตามขนบธรรมเนียมประเพณีของชาติ ซึ่งถือว่าที่ดินเป็นของรัฐจนเข้าสู่การยอมรับการจัดระบบกรรมสิทธิ์ให้แก่ประชาชนในปัจจุบันนี้ ซึ่งจะนำไปสู่ความเข้าใจในหลักกฎหมายปกครองพื้นฐานที่สำคัญ คือ การให้ความคุ้มครองแก่ "สิทธิโดยชอบของเอกชน" และขณะเดียวกันก็ให้ความคุ้มครองแก่ "สิทธิของสาธารณะ" ไปพร้อมกันด้วย

---

[2] สมศักดิ์ ขวัญแก้ว, ปัญหาทางกฎหมายและการบริหารเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2527), หน้า 200.

[3] เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

ลักษณะกรรมสิทธิ์ที่ดินดั้งเดิมของไทย

ตามขนบธรรมเนียมประเพณีของชุมชนเชื้อชาติไทย มีลักษณะสำคัญเหมือนกันทุกหมู่ คือ ผู้เป็นประมุขเป็นเจ้าของที่ดินที่อยู่ในบังคับ กรรมสิทธิ์นี้ประมุขได้มาโดยการรบชนะ ที่ดินจึงเกี่ยวกับอำนาจของผู้เป็นประมุขโดยตรง และความจริงก็เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับอำนาจเหนือที่ดินนั่นเอง อำนาจของประมุขที่มีเหนือที่ดินจึงไม่เหมือนเจ้าของธรรมดา [4]

ลักษณะสำคัญของระบบกฎหมายที่ดินในสังคมไทยสมัยโบราณ ปรากฏหลักฐานจากกฎหมายที่ดินแห่งกรุงศรีอยุธยา ซึ่งตกทอดมาอยู่ในประมวลกฎหมาย รัชกาลที่ 1 ซึ่งรวบรวมไว้ในตอนต้นของพระอัยยการเบ็ดเสร็จ ซึ่งบางส่วนตราขึ้นตั้งแต่ ปี 1903 ในแผ่นดินของสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 ผู้สร้างกรุงศรีอยุธยา และมีพระราชกำหนดออกเพิ่มเติมเป็นลำดับในเวลาต่อมาจนถึงตอนปลายกรุงศรีอยุธยา

ตามบทพระอัยยการเบ็ดเสร็จ ปรากฏว่าในตอนต้นสมัยกรุงศรีอยุธยาระบบที่ดินมีลักษณะสำคัญ 3 ประการ คือ [5]

1. พระมหากษัตริย์เป็นเจ้าของที่ดินแต่ผู้เดียว

หลักนี้มีบัญญัติไว้อย่างชัดแจ้งในพระอัยยการเบ็ดเสร็จ บทที่ 42 ว่า "ที่ในแว่นแคว้นกรุงเทพมหานครศรีอยุธยามหาดิลกนพรัตน์ราชธานีบุรีรม เป็นที่แห่งพระเจ้าอยู่หัวหากให้ราษฎรทั้งหลายผู้เป็นข้าแผ่นดินอยู่ จะได้เป็นที่ราษฎรหามิได้"

---

[4] ร. แลงกาต์, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2526), หน้า 304.

[5] เรื่องเดียวกัน, หน้า 306.

การที่สมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 ทรงบัญญัติยืนยันว่า ที่ดินทั้งสิ้นในพระราชอาณาจักร์เป็นของพระองค์ และพระเจ้าแผ่นดินผู้สืบราชสมบัติต่อมาตลอดสมัยกรุงศรีอยุธยายึดมั่นตามนิตินัยนี้ จนจัดรวมเข้าเป็นกฎหมายดังที่ปรากฏอยู่ เป็นเหตุผลทางการเมืองข้อที่ว่าพระเจ้าแผ่นดินเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในประเทศ จึงเป็นเจ้าของที่ดินทั้งสิ้นในพระราชอาณาเขตตามแนวความคิดเวลานั้นของผู้เป็นเจ้าของที่ดินแท้ ๆเป็นอิสระในที่นั้น กฎหมายจะรับรองสิทธิ์ของราษฎรเหนือที่นั้นไม่ได้ เพราะสิทธิ์นั้นเป็นปรปักษ์ต่ออำนาจของพระมหากษัตริย์

2. <u>ห้ามการซื้อขายที่ดิน</u>

หลักนี้ปรากฏอยู่ในพระอัยยการเบ็ดเสร็จ บทที่ 43 บัญญัติว่า "ถ้าที่นอกเมืองอันเป็นแว่นแคว้นกรุงศรีอยุธยาใช่ที่ราษฎร อย่าให้ซื้อขายแก่กัน" เป็นผลเนื่องมาจากการที่พระมหากษัตริย์เป็นเจ้าของที่ดินในพระราชอาณาเขต ราษฎรผู้ถือที่ดินไม่เป็นเจ้าของจริงจึงไม่มีอำนาจที่จะขายจำหน่ายหรือโอนได้หากราษฎรจะขายที่ที่ถือได้ ก็จะเป็นการล่วงอภิสิทธิ์ของประมุขผู้มีภาระแบ่งปันที่ให้ราษฎร ข้อห้ามนี้เป็นเครื่องป้องกันมิให้ผู้ใดครองที่ไว้มากกว่าที่ควรแต่ให้ราษฎรครอบครองที่ได้แต่เฉพาะที่ที่ได้พระราชทาน และจะขยายที่เดิมของตนออกไปอีกได้ก็ต้องสุดแล้วแต่จะทรงพระกรุณา การห้ามนี้มีผลสำคัญก็คือเป็นการกันมิให้ราษฎรหวงห้ามที่ดินอันรกร้างว่างเปล่าไว้ แต่ให้ที่ดินนี้ตกอยู่แก่พระมหากษัตริย์ เพื่อจัดให้เป็นประโยชน์แก่แผ่นดินได้เสมอ นโยบายนี้จะไร้ผลหากราษฎรมีอำนาจซื้อขายที่รกร้างว่างเปล่าแก่กันได้ ที่ว่างจำต้องอยู่ในอำนาจซื้อขายที่รกร้างว่างเปล่าแก่กันได้

มาในปลายรัชกาลที่ 4 ในสัญญาทางพระราชไมตรีกับอังกฤษ อเมริกา ฝรั่งเศส เดนมาร์ก ฯลฯ รัฐบาลยอมให้บุคคลต่างชาติมีสิทธิ์ซื้อที่ดินได้ในเขตที่กำหนด [6] ซึ่งในเวลาที่

---

[6] ประชุมกฎหมายรัชกาล ที่ 4 ภาค 3, หน้า 4-7.

เจรจาทำสัญญาเหล่านี้ไม่ได้คิดกันเลยว่ากฎหมายไทยห้ามการซื้อขายที่ดิน แสดงให้เห็นว่าการห้ามเป็นบทกฎหมายที่เป็นหมันเสียแล้ว ตั้งแต่นั้นมา ที่ดินมีราคาสูงมากขึ้นและต้องมีกฎหมายมาบัญญัติเรื่องการซื้อขายให้เป็นระเบียบ [7]

3. <u>เจ้าของที่ดินขาดสิทธิได้ง่าย</u>

ตามกฎหมายประเพณีโบราณสิทธิ์ของเจ้าของที่ดิน ผูกพันอยู่กับการครอบครอง เมื่อเจ้าของเลิกทำหรือออกจากที่แล้ว ไม่สิทธิ์อันใดเหลืออยู่กับที่นั้น คนอื่นจึงมีอำนาจเข้าไปในที่และทำประโยชน์ต่อได้ แนวความคิดนี้เป็นลักษณะสำคัญของระบบที่ดินของประเทศไทยตลอดมา เพราะเหตุผลที่ว่าอำนาจทางการปกครองทางนิตินัยถือว่า พระมหากษัตริย์เป็นเจ้าของที่ดินสิทธิ์ของราษฎรเหนือที่ดินของตนจึงเป็นสิทธิอันเบาบางมาก ซึ่งเป็นราโชบายของพระเจ้าแผ่นดินในสมัยกรุงศรีอยุธยา ที่ทรงประสงค์ให้ที่ดินซึ่งเป็นโภคทรัพย์ที่สำคัญเกิดประโยชน์เสมอ หากปล่อยให้ราษฎรหวงห้ามไว้มากเกินควร ทำให้เสียประโยชน์เป็นเหตุให้ผู้อื่นขาดที่ที่จะทำ ดังนั้นเมื่อเจ้าของรู้อยู่แล้วว่าตนจะขาดสิทธิหากเลิกทำต่อไปครั้งหนึ่งก็ต้องเพียรขวนขวายทำเรื่อยไป เพราะหากละทิ้งเมื่อใดบุคคลอื่นจะทำประโยชน์ก็จะเข้ามาแทนที่ได้โดยสะดวกไม่ต้องมีการโอนกัน ระบบนี้ทำให้พระคลังได้รับประโยชน์สูงสุด จากภาษีอากรที่ดินซึ่งเป็นรายได้สำคัญ เพราะเมื่อสิทธิผูกพันอยู่กับการครอบครอง หากละทิ้งจะมีผู้อื่นเข้ามาทำประโยชน์ เจ้าของที่ดินเดิมก็ขาดสิทธิทันที ทั้งนี้เป็นผลให้ไม่มีการทอดทิ้งที่ดินไว้เฉย ๆ ทำให้มีภาษีอากรเข้าพระคลังได้มากขึ้น

---

[7] ร. แลงกาต์, <u>ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย,</u> หน้า 317.

หลักกฎหมายของไทย ซึ่งยืนยันตามขนบธรรมเนียมของชาติที่ถือกันว่า ที่ดินทั้งสิ้นเป็นของพระมหากษัตริย์แต่พระองค์เดียว มีวิวัฒนาการอันยาวนานเข้าสู่ระบบการยอมรับจัดระบบกรรมสิทธิ์ให้แก่ประชาชนในปัจจุบัน จากการมีอิสระในการจับจองที่ดินบริเวณใดก็ได้ในสมัยกรุงสุโขทัยมาสู่การจับจองอย่างมีเงื่อนไขว่า ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่เสียก่อนในสมัยกรุงศรีอยุธยาและกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น และเมื่อปรากฏปัญหาความต้องการที่ดินจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจในปลายรัชกาลที่ 4 การจับจองที่ดินอย่างอิสระได้มีการนำระบบกลั่นกรองสำหรับจัดที่ดินให้แก่ผู้ประสงค์จะเข้าทำประโยชน์เพื่อเป็นเจ้าของจริง ๆ มาใช้โดยมีระบบการอนุญาตให้จับจองกันก่อนเพื่อพิสูจน์ความสามารถและความตั้งใจของผู้ขอจับจองที่ดินนั้นและเมื่อได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่รัฐกำหนดไว้แล้ว จึงจะได้กรรมสิทธิ์ซึ่งเป็นสิทธิสมบูรณ์ที่สุดที่รัฐมุ่งหมายจะให้กับประชาชน

ดังนั้น ผู้ใดเข้ายึดถือครอบครองที่ดินเอาเองโดยไม่ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการให้สิทธิในที่ดินแก่ประชาชน จึงไม่มีสิทธิแต่อย่างใดที่จะนำมาอ้างกับรัฐได้ และการเกิดสิทธิที่จะนำไปอ้างกับรัฐได้ต้องเป็นไปตามกฎหมายมหาชนเท่านั้น [๓] และเมื่อที่ดินแปลงใดเป็นสิทธิของเอกชนโดยรัฐได้วางข้อจำกัดไว้แล้ว ความสัมพันธ์ก็จะเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายเอกชน

---

[๓] ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, "ปัญหาที่ดินมือเปล่า," <u>วารสารกฎหมาย 10</u> (พฤศจิกายน 2529) : 83.

017283

<u>ประเภทที่ดินของรัฐ</u>

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์ ได้จัดแบ่งทรัพย์สินของแผ่นดินออกเป็น 2 ประเภท คือ ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา และสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งมีลักษณะดังนี้

1. <u>ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา</u> คือ ทรัพย์สินทั้งที่เป็นสังหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์ซึ่งเป็นของรัฐ เช่น รถยนต์ของราชการ ที่ราชพัสดุซึ่งให้เอกชนเช่า หรือทรัพย์ที่ศาลสั่งริบตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 32,33,34 เป็นต้น ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาย่อมมีลักษณะเช่นเดียวกับทรัพย์สินของเอกชน คือ อาจโอนกันได้ตามธรรมดา อาจเข้าครอบครองได้กรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1382 เพียงแต่มาตรา 1307 ห้ามมิให้ยึดเพื่อบังคับชำระหนี้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเท่านั้น

2. <u>สาธารณสมบัติของแผ่นดิน</u> คือ ทรัพย์สินของแผ่นดินทั้งที่เป็นสังหาริมทรัพย์หรืออสังหาริมทรัพย์ ซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งจะเห็นได้จากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 ซึ่งบัญญัติว่า

สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(2) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(3) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อม และโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทธภัณฑ์

ดังนั้น ลักษณะสำคัญของสาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่ที่ เป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ซึ่ง "ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์" หรือ "สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน"

ทรัพย์สินที่กล่าวไว้ใน มาตรา 1304 (1) ถึง (3) ของมาตรา 1304 เป็นเพียงตัวอย่างของสาธารณสมบัติของแผ่นดินเท่านั้น ตาม (1) และ (3) จัดเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินประเภทที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ ส่วน (2) จัดเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินประเภทที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน [๑]

นอกจากที่ดินประเภทต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นแล้วยังได้บัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินของรัฐไว้เป็นพิเศษอีกประเภทหนึ่ง คือ "ที่ดินทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ซึ่งเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ที่มีกฎหมายคุ้มครองเฉพาะสำหรับสถาบันพระมหากษัตริย์ การจัดการจะกำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2479 เพื่อให้เหมาะสมกับสถาบันหลักที่สำคัญของชาติ

---

[๑] บัญญัติ สุชีวะ, <u>คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์</u> (กรุงเทพมหานคร : กรุงสยามการพิมพ์, 2526) หน้า 89.

<u>ที่ดินส่วนพระมหากษัตริย์</u>

1. <u>ทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์</u>

ตามวิวัฒนาการของลักษณะกรรมสิทธิ์ที่ดินดั้งเดิมของประเทศไทย ซึ่งถือว่าที่ดินทั้งสิ้นเป็นของพระมหากษัตริย์แต่พระองค์เดียว จึงไม่อาจจำแนกได้ว่าทรัพย์สินใดมีไว้เพื่อราชการของแผ่นดินโดยทั่วไป และทรัพย์สินส่วนใดมีไว้เพื่อราชการส่วนพระองค์โดยเฉพาะ ต่อมาพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ได้โปรดให้แบ่งส่วนราชการเป็น "กรมราชพัสดุ" และ "กรมพระคลังข้างที่" ขึ้นใน "กระทรวงพระคลังมหาสมบัติ" โดยให้ "กรมราชพัสดุ" มีหน้าที่จัดการดูแลทรัพย์สินที่มีไว้ใช้จ่ายในราชการแผ่นดินทั่วไปโดยเฉพาะ และ "กรมพระคลังข้างที่" ให้มีอำนาจหน้าที่จัดการดูแลทรัพย์สินที่มีไว้เพื่อใช้จ่ายในราชการส่วนพระองค์โดยเฉพาะ

ต่อมาพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 6 ทรงมีพระบรมราชโองการเห็นชอบตามคำกราบบังคมทูลของเสนาบดีพระคลังมหาสมบัติ ให้รวบรวมบรรดาที่ดินราชพัสดุ ซึ่งกระจัดกระจายมารวมขึ้นทะเบียนไว้ที่กระทรวงพระคลังมหาสมบัติแต่เพียงแห่งเดียว ที่ดินราชพัสดุในที่นี้หมายถึง ที่ดินที่มีไว้เพื่อใช้ในราชการ กระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆซึ่งหากไม่ได้ใช้ กรมราชพัสดุก็มีหน้าที่เก็บรักษาหรือนำออกให้เช่าหรือขายตามคำสั่งเสนาบดีกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ ส่วนกรมพระคลังข้างที่นั้นต่อมาไม่ได้สังกัดอยู่ในกระทรวงพระคลังมหาสมบัติ เพราะเมื่อประกาศพระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบราชการในสำนักพระราชวังและสำนักงานราชเลขานุการในพระองค์ พ.ศ.2478 ได้เปลี่ยนฐานะเป็นสำนักงานพระคลังข้างที่ขึ้นอยู่ในสำนักพระราชวัง

ต่อมาในปี 2479 ภายหลังจากมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ได้มีการจัดทำบัญชีและจัดระเบียบทรัพย์สินของพระมหากษัตริย์ โดยการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ.2479 ขึ้นมา [10] ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2491 เพื่อกำหนดประเภทของทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ให้เหมาะสมดังนี้ [11]

"ทรัพย์สินส่วนพระองค์" หมายความว่า ทรัพย์สินที่เป็นพระมหากษัตริย์อยู่ก่อนเสด็จขึ้นครองราชสมบัติ หรือทรัพย์สินที่ทูลเกล้าถวาย หรือทรัพย์สินที่ทรงได้มาไม่ในทางใดและเวลาใด นอกจากที่ทรงได้มาในฐานะที่ทรงเป็นพระมหากษัตริย์ ทั้งนี้รวมทั้งดอกผลที่เกิดจากทรัพย์สินเช่นว่านั้นด้วย

"ทรัพย์สินส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน" หมายความว่า ทรัพย์สินในพระมหากษัตริย์ที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า พระราชวัง

"ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์" หมายความว่า ทรัพย์สินในพระมหากษัตริย์นอกจากทรัพย์สินส่วนพระองค์ และทรัพย์สินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังกล่าวมาแล้ว

การจัดการดูแลทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ดังกล่าวข้างต้น ได้กำหนดไว้ในมาตรา 5 ดังนี้

"ทรัพย์สินส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์บรรดาที่เป็นเครื่องอุปโภคบริโภค ให้อยู่ในความดูแลของสำนักพระราชวัง

---

[10] ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 54 ตอนที่ 19, ลงวันที่ 19 กรกฎาคม 2479.

[11] มาตรา 4 พระราชบัญญัติ จัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2491.

ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์นอกจากที่กล่าวแล้วในวรรคก่อนให้อยู่ในความดูแลรักษาและจัดหาประโยชน์ของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์นั้น การดูแลรักษาและจัดการผลประโยชน์ให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัย"

ดังนั้น ทรัพย์สินต่าง ๆ เกี่ยวกับพระมหากษัตริย์ ตามความในพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2491 ซึ่งอยู่ในความดูแลของสำนักพระราชวังและการดูแลจัดหาประโยชน์ของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์และ "ที่พระคลังข้างที่" ในความดูแลจัดการของสำนักพระคลังข้างที่ สำนักพระราชวังย่อมเป็นทรัพย์สินที่ได้จัดระบบแบบไว้เป็นพิเศษนอกเหนือการบังคับใช้ตามกฎหมายเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ จึงไม่ถือว่าเป็น "ที่ราชพัสดุ" และแม้ว่า "ทรัพย์สินส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน" จะมีสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 1304 (3) และตรงตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 มาตรา 4 ก็ตาม ก็ไม่ถือว่า "ทรัพย์สินส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน" เช่น สำนักพระราชวังเป็นที่ราชพัสดุ [12]

---

[12] สมศักดิ์ ขวัญแก้ว, หน้า 159.

2. <u>ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินส่วนพระมหากษัตริย์</u>

ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์นั้นไม่ใช่ทรัพย์สินของบุคคลใด แต่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินอย่างหนึ่งที่มีกฎหมายคุ้มครองเฉพาะ เพื่อใช้สำหรับสถาบันพระมหากษัตริย์ แต่เนื่องจากระบบเกี่ยวกับการจัดระเบียบทรัพย์สินของประเทศไทยยังไม่แน่นอนชัดเจน จึงทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐบางส่วนเห็นว่า ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เมื่อยอมให้ประชาชนใช้ทั่วไปเป็นเวลานานก็ตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ซึ่งเท่ากับถือว่าทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์มีสภาพเช่นเดียวกับที่ดินของเอกชน ดังจะเห็นได้จาก ความเห็นที่แตกต่างกันในคำวินิจฉัยทางปกครอง เรื่อง "ทางสาธารณะและทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์" [13]

2.1 <u>ข้อเท็จจริงและประเด็นปัญหา</u>

สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ได้ยื่นแบบขออนุญาตปลูกสร้างอาคาร 11 ชั้นหนึ่งหลัง เพื่อใช้เป็นอาคารพาณิชยกรรม พักอาศัย และที่จอดรถ ในที่ดินของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ โฉนดรวมเลขที่ 1205 แขวงวังบูรพาภิรมย์ เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร ที่ดินแปลงที่ขออนุญาตปลูกสร้างอาคารติดถนนสาธารณะทั้ง 4 ด้าน คือ ทิศเหนือติดถนนเจริญกรุง ด้านทิศตะวันออกติดถนนบูรพา ด้านทิศใต้ติดถนนพาหุรัด และด้านทิศตะวันตกติดถนนตรีเพชร ในแปลงที่ดินดังกล่าวมีถนนภายใน จำนวน 3 สายซึ่งเปิดให้ประชาชนโดยทั่วไปใช้เป็นทางสัญจรไปมาเป็นเวลาหลายสิบปี คือ

---

[13] สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, "คำวินิจฉัยทางปกครอง เรื่องถนนซึ่งเป็นทางอยู่ในโฉนดของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์จะตกเป็นทางสาธารณะ โดยการอุทิศโดยปริยายได้หรือไม่," วารสารกฎหมายปกครอง, เล่ม 6 ตอน 1 (สิงหาคม 2530) หน้า 66-75

- ถนนเชื่อมระหว่างถนนบูรพากับถนนตรีเพชร กว้างประมาณ 20.00 เมตร มีป้ายติดตั้งไว้ริมถนนสายนี้ว่า "ถนนส่วนสำนักงานทรัพย์สิน"

- ถนนทหารบก แยกจากถนนสายแรกไปทางทิศเหนือออกถนนเจริญกรุง กว้างประมาณ 7.90-8.30 เมตร

- ถนนทหารเรือ แยกจากถนนตรีเพชร (ข้างโรงภาพยนตร์เฉลิมกรุง) มาบรรจบกับถนนทหารบก กว้างประมาณ 19.75-20.35 เมตร

กรุงเทพมหานครมีปัญหาในการพิจารณาอนุญาตให้ปลูกสร้างอาคารรายนี้ เนื่องจากตามแบบแปลนที่ยื่นขออนุญาต ตัวอาคารจะปลูกสร้างทับถนนภายในโฉนดของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ซึ่งประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนอาจจะทำการร้องเรียน และถ้าถนนดังกล่าวตกเป็นทางสาธารณะโดยการอุทิศโดยปริยาย กรุงเทพมหานครก็ไม่อาจอนุญาตให้ปลูกสร้างอาคารรายนี้ได้

จากการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับถนนดังกล่าว ปรากฏว่าถนนทั้ง 3 สาย ปรากฏชัดอยู่ในแผนที่ตั้งแต่ พ.ศ.2491 และจากการสอบปากคำประชาชนที่อาศัยอยู่ริมบริเวณถนนบางรายให้ปากคำว่าได้เห็นป้ายของสำนักงานทรัพย์สินฯ ที่ติดตั้งไว้ริมถนนสายเชื่อมระหว่างถนนบูรพากับถนนตรีเพชร ติดตั้งไว้กว่า 15 ปี นอกจากนี้ถนนทหารบกและถนนทหารเรือ ก็เป็นชื่อถนนที่เรียกกันอย่างเป็นทางการมาเป็นเวลานานแล้ว จึงน่าเชื่อว่าถนนทั้งสามสายดังกล่าว ได้มีและเปิดให้ประชาชนใช้สอยร่วมกันมาหลายสิบปีโดยไม่มีการหวงห้าม แต่เนื่องจากตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ.2479 แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2479 มาตรา 7 บัญญัติว่า

"ภายใต้บังคับแห่งมาตรา 6 ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์จะโอนหรือจำหน่ายได้ก็แต่เพื่อประโยชน์แก่ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ และโดยได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาต หรือเพื่อสาธารณประโยชน์อันได้มีบทกฎหมายให้โอนหรือจำหน่ายได้เท่านั้น"

จึงมีปัญหาว่า ถนนภายในของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ จะตกเป็นของสาธารณะโดยการอุทิศโดยปริยายได้หรือไม่

2.2 <u>ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ 2)</u>

คณะกรรมการฯ ได้รับฟังคำชี้แจงเพิ่มเติมจากผู้แทนสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์และผู้แทนของกรุงเทพมหานคร ได้ความว่าที่ดินของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ โฉนดรวมเลขที่ 1205 นี้ ได้ทำการสอบเขตที่ดินในปี 2489 โดยทางราชการรับรองว่าที่ดินผืนนี้ติดถนนสาธารณะทั้งสี่ด้าน และไม่ปรากฏว่ามีถนนหรือทางสาธารณะในโฉนดเลย ต่อมา จอมพล ป.พิบูลสงคราม ได้สั่งให้สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เปิดการเดินรถสาย กรุงเทพฯ-บางปู เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวในสถานที่ตากอากาศบางปู สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ได้ใช้ที่ดินผืนนี้เป็นที่จอดพักรถ จึงต้องสร้างถนนเพื่อนำรถเข้ามาจอดเก็บ ต่อมาเมื่อเลิกกิจการเดินรถสายกรุงเทพฯ-บางปูแล้ว ถนนภายในโฉนดที่ดินดังกล่าวได้มีไว้เพื่อผู้ที่อยู่อาศัยในที่ดินดังกล่าวใช้เท่านั้น หาได้มีเจตนาจะให้บุคคลภายนอกใช้ด้วยไม่

คณะกรรมการฯ จึงมีความเห็นว่า เมื่อกรุงเทพมหานครยอมรับว่าที่ดินที่สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ขออนุญาตปลูกสร้างอาคาร เป็นทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ พ.ศ.2479 การพิจารณาว่า ถนนหรือทางที่มีอยู่ในที่ดินดังกล่าว ซึ่งประชาชนได้ใช้สอยร่วมกันมาเป็นเวลาหลายสิบปีจะกลายเป็นทางสาธารณะโดยการอุทิศให้ประชาชนใช้โดยปริยายได้หรือไม่นั้น จะ

ต้องพิจารณาตามมาตรา 7 ซึ่งเป็นบทบัญญัติเดียวกับการโอนหรือจำหน่ายทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ เพื่อประโยชน์ของทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ จะต้องได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาต และการโอนหรือจำหน่ายเพื่อสาธารณประโยชน์ จะต้องมีกฎหมายบัญญัติให้โอนหรือจำหน่ายได้

ดังนั้น เมื่อทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์มีกฎหมายบัญญัติเกี่ยวกับการโอนหรือจำหน่ายไว้เป็นพิเศษแตกต่างจากทรัพย์สินของเอกชน บรรดาถนนหรือทางที่มีอยู่ในที่ดินอันเป็นทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ซึ่งสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ได้จัดทำขึ้นเพื่อให้ประชาชนที่อาศัยอยู่ในที่ดินได้ใช้ และบุคคลภายนอกก็ได้ร่วมใช้ด้วยนั้น ถึงแม้จะได้ใช้กันมาเป็นเวลาหลายสิบปีก็ "ไม่มีผลตามกฎหมาย" ให้ถนนหรือทางเหล่านั้นกลายเป็นทางหลวงหรือทางสาธารณะ เว้นแต่จะได้ตรากฎหมายบัญญัติโอนให้เป็นทางหลวงหรือทางสาธารณะ และคณะกรรมการฯ ได้อ้างถึง คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ 784/2516 (ประชุมใหญ่) ประกอบการวินิจฉัยในปัญหานี้ว่า เนื่องจากพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2479 ได้บัญญัติถึงลักษณะการโอนหรือจำหน่ายทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ไว้เป็นกรณีพิเศษ ผู้ใดจะได้ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ไปเป็นกรรมสิทธิ์ ก็ย่อมจะต้องเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวเท่านั้น เพราะพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นกฎหมายพิเศษยกเว้นกฎหมายทั่วไป และผู้ใดจะอ้างการครอบครองปรปักษ์ขึ้นต่อสู้กับทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ไม่ได้

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

2.3 <u>ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่ คณะกรรมการร่างกฎหมาย)</u>

กรุงเทพมหานครได้มีหนังสือถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า ไม่เห็นพ้องด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ 2) โดยกรุงเทพมหานครเห็นว่าคำพิพากษาฎีกาที่ 784/2516 (ประชุมใหญ่) ที่คณะกรรมการฯ อ้างถึงในความเห็น เป็นเรื่องพิพาทระหว่างสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์กับเอกชน การได้มาซึ่งทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ของเอกชน ย่อมมีลักษณะเป็นการโอนทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ซึ่งไม่สามารถอ้างการครอบครองปรปักษ์ต่อสู้กับทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ได้ และตามข้อหารือของกรุงเทพมหานครไม่ได้มีประเด็นเรื่องการครอบครองปรปักษ์แต่อย่างใด อีกทั้งการที่ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ จะตกเป็นทางสาธารณะโดยการอุทิศโดยปริยาย ก็ไม่ได้มีผู้หนึ่งผู้ใดได้ไปซึ่งกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ จึงน่าจะไม่มีลักษณะเป็นการโอนอันต้องห้ามตามมาตรา 7 แห่งประราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2479 คำพิพากษาฎีกาดังกล่าว จึงไม่ตรงกับข้อเท็จจริงในเรื่องนี้ และประเด็นที่ศาลฎีกาวินิจฉัยก็เป็นคนละประเด็นกัน ประกอบกับในทางปฏิบัติขณะนี้ยังมีทางสาธารณะอีกเป็นจำนวนมากที่ยังไม่ได้ทำการแบ่งแยกออกจากโฉนดของผู้ถือกรรมสิทธิ์ และเป็นกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ในทำนองเดียวกันกับกรณีของสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ เช่น ที่ราชพัสดุ ตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 ที่ดินของวัด ตามพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ.2505 เป็นต้น ซึ่งมีผลกระทบกระเทือนสิทธิ์ของประชาชนในการใช้ทางสาธารณะ และอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการทางหลวงตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 295 ลงวันที่ 28 พฤศจิกายน 2515 ตลอดจนอำนาจหน้าที่ของผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวกับทางหลวง เฉพาะในบางส่วนของทางหลวงที่ยังไม่ได้แบ่งแยกหักให้เป็นทางสาธารณประโยชน์ด้วย กรุงเทพมหานครจึงขอให้พิจารณาทบทวน

เนื่องจากกรุงเทพมหานคร ได้ขอให้ทบทวนปัญหาที่คณะกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2 ได้วินิจฉัยไปแล้ว และปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา จึงอาศัยอำนาจตามข้อ 14 (2) แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมของคณะกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ.2522 จัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย เพื่อพิจารณาปัญหากฎหมายดังกล่าว [14]

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่)กรรมการร่างกฎหมายได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยได้ฟังคำชี้แจงจากผู้แทนสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ และผู้แทนกรุงเทพมหานคร ปรากฏข้อเท็จจริงว่าในโฉนดรวม เลขที่ 1205 ซึ่งเป็นโฉนดที่ดินที่มีปัญหาไม่ปรากฏว่าได้มีการกันที่ดินทำเป็นทางหรือถนนไว้ในโฉนดเลย ประกอบกับพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ.2479 เป็นกฎหมายพิเศษ จะนำหลักกฎหมายทั่วไปในเรื่องการโอนกรรมสิทธิ์มาใช้บังคับหาได้ไม่ ดังนั้นการโอนทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ตามปัญหานี้ คณะกรรมการฯ จึงมีความเห็นว่า ตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ.2479 บัญญัติไว้อย่างชัดแจ้งว่า การโอนหรือจำหน่ายทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เพื่อสาธารณประโยชน์ "จะต้องมี" กฎหมายบัญญัติให้โอนหรือจำหน่ายได้ การที่จะยกทางหรือถนนที่สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ได้สร้างขึ้นเพื่อให้ผู้ที่อยู่อาศัยในโฉนดที่ดินแปลงดังกล่าวใช้สอยมานาน ให้เป็นทางสาธารณะเพื่อสาธารณประโยชน์นั้น จะต้องกระทำโดยออกเป็นกฎหมาย จะกระทำโดยวิธีอื่นหาได้ไม่ ถนนหรือทางที่มีอยู่ในที่ดินของทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ดังกล่าว จึงไม่สามารถตกเป็นทางสาธารณะโดยการอุทิศโดยปริยายได้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) จึงเห็นพ้องกับความเห็นของคณะกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 2 ดังกล่าวข้างต้น

---

[14] เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา อาจพิจารณาจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(2) เมื่อส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ ขอให้ทบทวนปัญหาที่กรรมการร่างกฎหมายคณะใดคณะหนึ่งได้วินิจฉัยไปแล้ว

กรณี คำวินิจฉัยทางปกครองเกี่ยวกับทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ แสดงให้เห็นความไม่ชัดเจนของกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารที่ดินของรัฐ ซึ่งทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐพยายามนำหลักกฎหมายทั่วไปเกี่ยวกับสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่กล่าวถึง การอุทิศที่ดินให้เป็นสาธารณะสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน 2 กรณี คือ การอุทิศให้โดยตรง และการอุทิศให้โดยปริยาย มาใช้ในการตีความข้อกฎหมาย ซึ่งเมื่อนำหลักกฎหมายทั่วไปมาใช้โดยไม่ได้นำกฎหมายพิเศษอื่นมาใช้ประกอบกันจะส่งผลทำให้เกิดปัญหาการใช้กฎหมายจากการตีความและจะยังคงเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่ไม่ยุติในกรณีอื่น ๆ อีก

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

1. ประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

เมื่อพิจารณาตามมาตรา 1304 ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นอาจแบ่งได้เป็น 4 ประเภท คือ

1.1 ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ

ที่ดินประเภทนี้ คือที่ดินตามมาตรา 1304 (3) ซึ่งตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 กำหนดให้ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะนี้เป็นที่ราชพัสดุ และให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์แต่ไม่รวมถึงที่ดินของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคล และขององค์การปกครองท้องถิ่นรวมทั้งที่ดินที่ได้มาโดยการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม

สำหรับการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 กำหนดให้กระทำได้ 2 กรณี คือ [15]

ก. เมื่อมีการเลิกใช้ประโยชน์ในราชการแล้ว หรือ

ข. เมื่อสิ้นสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

เมื่อมีกรณีเข้าเงื่อนไขดังกล่าวอย่างใดอย่างหนึ่งแล้ว ก็อาจมีการถอนสภาพโดยการตราพระราชกฤษฎีกา แต่ในกรณีถ้าที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม หรือเขตโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน หรือเขตโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมจะมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินนั้นไปในตัว

---

[15] มาตรา 9 พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518.

1.2 <u>ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน</u>

ที่ดินประเภทนี้ คือ ที่ดินตาม (2) ได้ยกตัวอย่างไว้ว่า "ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาป" ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ.2457 มาตรา 117,118,122 บัญญัติให้กรมการอำเภอเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษา และดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินประเภทนี้ และแม้ว่าจะมีประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 8 กำหนดว่า "บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นให้อธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษา และดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามสมควรแก่กรณี อำนาจหน้าที่ดังว่านี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ก็ได้" ดังนั้นอำนาจหน้าที่ของกรมการอำเภอได้โอนมาเป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน นายอำเภอจึงยังมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินประเภทนี้ เพราะมีกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ได้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่นจากที่มาตรา 8 ของประมวลกฎหมายที่ดิน บัญญัติไว้

สำหรับการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติ สำหรับประชาชนใช้ร่วมกันอาจถูกถอนสภาพหรือโอนไปใช้เพื่อประโยชน์อย่างอื่น หรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้ โดยมีหลักเกณฑ์กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 8 (1) ดังนี้

"ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนจัดหาที่ดินมาให้เอกชนใช้ร่วมกันแทนแล้ว การถอนสภาพหรือโอนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ แต่ถ้าพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และไม่ได้ตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดตามอำนาจกฎหมายอื่นแล้ว การถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา"

ในกรณีการถอนสภาพที่ดินสำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน มีกำหนดการถอนสภาพพิเศษไว้เป็นเฉพาะในมาตรา 43 ของพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ.2517 และในมาตรา 26 ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 โดยไม่ต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดินข้างต้น

1.3 <u>ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่า</u>

ที่ดินประเภทนี้ คือที่ดินตามมาตรา 1304 (1) ซึ่งหมายถึงที่ดินที่เอกชนยังไม่เคยมีกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิ์ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายมาก่อน ถ้าเป็นที่ดินซึ่งเอกชนมีกรรมสิทธิ์มาก่อนแล้ว แม้จะทอดทิ้งไปปล่อยไว้ให้รกร้างว่างเปล่าเพียงใด ก็หาใช่ที่รกร้างว่างเปล่าไม่ [16]

ปัจจุบันที่ดินรกร้างว่างเปล่าเป็นทรัพย์สินของรัฐ ที่จะนำไปใช้เพื่อการอื่นได้หลาย ๆ ทาง เช่น

เพื่อให้ทบวงการเมืองใช้ประโยชน์ในราชการ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 8 ทวิ รัฐมนตรีมีอำนาจที่จะจัดขึ้นทะเบียน ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

เพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 20 (4) คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติมีอำนาจสงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐประเภทนี้ไว้เพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน

เพื่อจัดให้แก่ประชาชนไว้ทำกินทั่วไป ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 20 (3) และ (5) คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติมีอำนาจ จัดสงวนหรือพัฒนาที่ดินประเภทนี้

---

[16] บัญญัติ สุชีวะ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 89.

เพื่อนำไปจัดหาผลประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 10 โดยให้อธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจจัดหาผลประโยชน์ ในการจัดหาผลประโยชน์ให้รวมถึงจัดทำให้ที่ดินใช้ประโยชน์ได้ ซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้เช่าและให้เช่าซื้อ สำหรับการขาย การแลกเปลี่ยน และการให้เช่าซื้อที่ดิน ต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

หรืออาจออกโฉนดที่ดิน หรือ น.ส.3 ให้แก่เอกชนผู้ครอบครองที่ดินอยู่ก่อนนั้น ได้ตามมาตรา 58 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

การควบคุมดูแลและจัดแผนการใช้ประโยชน์ในที่ดินรกร้างว่างเปล่าเป็นอำนาจหน้าที่ของกรมที่ดิน โดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ แต่ในกรณีที่ดินประเภทที่รกร้างว่างเปล่าสมควรจัดเป็นที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม ตามมาตรา 42 (2) ของพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2517 และ ตามมาตรา 26 (3) ของพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ.2518 กฎหมายเฉพาะเรื่องทั้งสองฉบับ บัญญัติให้นำที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่อยู่ในเขตมาจัดให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์ได้

เนื่องจากที่ดินรกร้างว่างเปล่าถือเป็นที่ดินของรัฐ ซึ่งมิได้มีผู้ใดมีสิทธิครอบครอง และมิใช่ที่ดินที่รัฐถือครองอย่างเอกชน มาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จึงได้วางหลักเกณฑ์คุ้มครอง ไว้ว่า

"ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่และการป่าไม้ ที่ดินของรัฐนั้นถ้ามิได้มีสิทธิครอบครอง หรือมิได้รับการอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่แล้วห้ามบุคคลใด

(1) เข้าไปยึดถือ ครอบครอง รวมตลอดถึงการก่นสร้าง หรือเผาป่า

(2) ทำด้วยประการใด ให้เป็นการทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน ที่หิน ที่กรวด หรือที่ทราย ในบริเวณที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามในราชกิจจานุเบกษา หรือ

(3) ทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันเป็นอันตรายแก่ทรัพยากรในที่ดิน"

และได้กำหนดโทษแก่ผู้ที่ฝ่าฝืนกระทำแก่ที่ดินดังกล่าวบังคับไว้ใน มาตรา 108 ทวิ ของประมวลกฎหมายที่ดิน

1.4 <u>ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่สงวนหรือหวงห้าม</u>

ในสมัยก่อนที่ดินของรัฐมีอยู่ประเภทเดียว ถ้ามีวัตถุประสงค์ใช้ในราชการเฉพาะหรือสำหรับให้ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน ก็ถือปฏิบัติกันว่าจะไม่ออกหนังสือสำคัญให้ผู้ใดเข้าไปจับจอง ที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ไม่ประสงค์จะให้เอกชนได้กรรมสิทธิ์ ตามพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.127 เรียกว่า "ที่หวงห้าม" และการหวงห้ามนั้นมีได้หลายกรณี เช่น ราชการจะเอาไว้ใช้ประโยชน์ หรือจะให้ราษฎรใช้ร่วมกัน เพื่อ เลี้ยงสัตว์ ต้นไม้ ต้นฟืน ตักน้ำ ขุดแร่ ทางเดิน หรือทางน้ำ [17] ฯลฯ ต่อมาได้ตรา พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ.2478 ขึ้นมาวางหลักเกณฑ์การหวงห้ามว่าต้องทำโดยพระราชกฤษฎีกา

ปัจจุบันนี้การหวงห้ามที่ดินเป็นไปตาม บทบัญญัติของประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2493 มาตรา 8 ทวิ ซึ่งบัญญัติว่า "ที่ดินของรัฐซึ่งไม่ได้มีบุคคลใดมีสิทธิ์ครอบครอง หรือที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันซึ่งได้ถอนสภาพตามมาตรา 8 (1) แล้ว รัฐมนตรีมีอำนาจที่จะจัดขึ้นทะเบียน เพื่อให้ทบวงการเมืองใช้ประโยชน์ในราชการได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง"

ที่สงวนหรือหวงห้ามนี้ ยังไม่มีความแน่นอนแห่งการใช้ หากมีความแน่นอนแห่งการใช้เมื่อใดโดยเป็นที่ดิน ตามมาตรา 1304(2) หรือ (3) ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้วจึงจะมีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ได้ ที่สงวนหรือหวงห้ามนี้

---

[17] พระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.127, มาตรา 3.

เอกชนคนใดอ้างสิทธิไม่ได้ การจำแนกว่าเป็นที่ดินประเภทใด มีฐานะเช่นใด มีความสำคัญเฉพาะแต่ในระหว่างฝ่ายปกครองด้วยกัน เพื่อให้รู้ว่าผู้ใดมีอำนาจหน้าที่ดูแลรับผิดชอบ หากไม่มีกฎหมายเฉพาะเป็นอย่างอื่น จึงเป็นหน้าที่ของนายอำเภอดูแล ศาลฎีกาเคยวินิจฉัยว่า "ที่ดินที่รัฐเวนคืนมาเพื่อสาธารณประโยชน์เป็นการกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามมาตรา 1304 (1)" (คำพิพากษาฎีกา ที่ 1353/2521) ซึ่งถ้าเป็นเช่นนี้จริงก็อาจนำไปจัดให้แก่ประชาชนได้ ตามมาตรา 1334 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ [18] แต่ความจริงการเวนคืนมาทางราชการมีโครงการเฉพาะ ซึ่งหากยังไม่เข้าไปใช้ที่ดินก็เป็น "สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน" ตามหลักทั่วไป คือ เป็นที่หวงห้ามที่พิเคราะห์อยู่อย่างนี้อย่างหนึ่ง และจัดเป็นที่ราชพัสดุได้ด้วย และเมื่อเข้าใช้แล้วจึงจะเปลี่ยนไปตามสภาพที่ใช้ [19]

2. <u>ปัญหากฎหมายการจัดการที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน กรณีการถมที่ในทะเล</u>

ปัญหาการถมที่ในทะเลเพื่อนำมาใช้ประโยชน์กำลังจะเป็นปัญหาของประเทศในอนาคต เนื่องจากการนำที่ดินดังกล่าวมาใช้ประโยชน์ ระบบกฎหมายไทยยังไม่มีทฤษฎีกฎหมายเกี่ยวกับสาธารณสมบัติของแผ่นดินวางแนวทางไว้แน่ชัดว่า ในการบริหารที่ดินส่วนราชการต่างๆ ควรมีการประสานงานระหว่างกันอย่างใด มีการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ได้อย่างใด จึงก่อให้เกิดปัญหาการใช้กฎหมายให้เป็นไปตาม แนวนโยบายการใช้ที่ดินแห่งชาติ ดังจะเห็นได้จาก คำวินิจฉัยทางปกครอง เรื่อง การถมที่ในทะเล [20]

---

[18] มาตรา 1334 "ที่ดินรกร้างว่างเปล่าและที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดินนั้นท่านว่าบุคคลอาจได้มาตามกฎหมายที่ดิน"

[19] ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, <u>ระบบที่ดินของรัฐ ที่ดินของรัฐ การได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินของเอกชน</u>,(กรุงเทพมหานคร : กรุงเทพรุ่งศิลปการพิมพ์, 2526), หน้า 228.

[20] สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา,"คำวินิจฉัยทางปกครองเรื่องการถมที่ในทะเล," <u>วารสารกฎหมายปกครอง</u>, เล่ม 3 ตอน 3 (ธันวาคม 2527):763-810.

2.1 <u>ข้อเท็จจริงและประเด็นปัญหา</u>

กรมเจ้าท่าได้ขอหารือ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า เมืองพัทยาได้ยื่นคำร้องขอทำสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ มีรายละเอียดโดยสรุปว่า เมืองพัทยามีโครงการก่อสร้างท่าเทียบเรือท่องเที่ยวและพัฒนาชายฝั่งทะเลพัทยาใต้ ด้วยการถมทะเลชายฝั่งพัทยาใต้ ประมาณ 110-120 ไร่ โดยให้ภาคเอกชนดำเนินการและให้ผลประโยชน์ตอบแทนในการขอสิทธิ์การเช่าแก่เมืองพัทยาเพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกชายฝั่งทะเลพัทยาใต้ ปัญหาการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ปัญหาด้านสาธารณสุข การผังเมือง การป้องกันอัคคีภัยและส่งเสริมการท่องเที่ยวในการอำนวยความสะดวกปลอดภัยแก่นักท่องเที่ยว จึงขออนุญาตทำสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ และเมืองพัทยาได้แจ้งให้ทราบว่า โครงการดังกล่าวกระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วได้ให้เมืองพัทยาขออนุญาตจากกรมเจ้าท่าก่อนเพื่อพิจารณาอนุมัติโครงการ

กรมเจ้าท่าพิจารณาแล้วเห็นว่า ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย การที่เมืองพัทยาถมที่ในทะเลเป็นการทำสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ จะต้องได้รับอนุญาตจากกรมเจ้าท่าเสียก่อน และกรมเจ้าท่ามีอำนาจอนุญาตให้ทำสิ่งล่วงล้ำลำน้ำได้เฉพาะสิ่งล่วงล้ำลำน้ำที่รื้อถอนได้เท่านั้น สำหรับการถมที่ในทะเลและปลูกสร้างถาวรวัตถุลงในที่ดังกล่าว โดยเจตนาจะไม่มีการรื้อถอน กรมเจ้าท่าไม่มีอำนาจโดยชอบที่จะอนุญาตให้เมืองพัทยาทำสิ่งล่วงล้ำลำน้ำได้ และขอหารือว่า หากเมืองพัทยาจะดำเนินการให้มีการออกพระราชกฤษฎีกาการถอนสภาพที่สาธารณะบริเวณที่จะขออนุญาตถมทะเล เมื่อพระราชกฤษฎีกามีผลบังคับแล้ว เมืองพัทยาจะถมที่ในทะเลดังกล่าวต้องมายื่นคำขอทำสิ่งล่วงล้ำลำน้ำตามกฎหมายหรือไม่

2.2 <u>ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 1)</u>

คณะกรรมการฯเห็นว่า ตามมาตรา 117 แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456 ซึ่งแก้ไขโดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับ 50 (2515) [21] นั้น ความสำคัญอยู่ที่ว่า การปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งใดล่วงล้ำลำน้ำนั้น จะเป็นอันตรายแก่การเดินเรือหรือกีดขวางทางสัญจรของประชาชนหรือไม่ ส่วนความยากง่ายในการรื้อถอน เจตนาของผู้ปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งล่วงล้ำ ไม่ใช่เหตุผลที่จะนำมาประกอบการพิจารณาว่ากรมเจ้าท่าจะมีอำนาจตามบทกฎหมายนี้หรือไม่ ดังนั้น การสร้างพื้นที่โดยการถมชายฝั่งทะเลและการก่อสร้างในส่วนที่ยื่นล้ำออกไปในทะเลชายฝั่งตามโครงการของเมืองพัทยา ย่อมเป็นการปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งล่วงล้ำทะเลภายในน่านน้ำไทย กรมเจ้าท่าจึงมีอำนาจที่จะใช้ดุลพินิจพิจารณาอนุญาต ให้เมืองพัทยากระทำการตามที่ขออนุญาตหรือไม่ตามที่เห็นสมควร

สำหรับกรณีเมืองพัทยา จะดำเนินการให้มีการออกพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่สาธารณะบริเวณที่จะขออนุญาตถมทะเลนั้น คณะกรรมการฯ เห็นว่า ที่ในทะเลซึ่งอยู่ใต้น้ำไม่ใช่ที่ชายทะเลซึ่งเป็น "ที่ชายตลิ่ง" ตามมาตรา 1304 (2) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพราะไม่ใช่ที่ดินที่อยู่ติดต่อกับทะเลซึ่งในฤดูน้ำตามปกติน้ำท่วมถึงทุกปี ดังนั้นที่ในทะเลชายฝั่งซึ่งอยู่ใต้น้ำจึงไม่มีสภาพเป็น "ที่ดิน" [22] ตามมาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จึงไม่อาจดำเนินการถอนสภาพตามมาตรา 8 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้

---

[21] มาตรา 117 "ห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งล่วงล้ำเข้าไปเหนือน้ำ ในน้ำและใต้น้ำของแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นพื้นที่สัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือทะเลภายในน่านน้ำไทยเว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากกรมเจ้าท่า"

[22] มาตรา 1 "ที่ดิน" หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไปและให้หมายรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

i17840922

และเห็นว่า สำหรับที่ชายทะเลซึ่งอยู่ในโครงการก่อสร้างท่าเทียบเรือท่องเที่ยวและพัทยาชายฝั่งทะเลพัทยาใต้นั้นมีสภาพเป็นที่ชายตลิ่ง อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา 1304 (2) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การเปลี่ยนสภาพเพื่อนำไปใช้ประโยชน์อย่างอื่น จึงต้องดำเนินการถอนสภาพที่ชายตลิ่ง อันเป็นที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ร่วมกัน ตามมาตรา 8 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินเสียก่อน เมื่อมีการถอนสภาพที่ชายทะเลดังกล่าวแล้ว ที่ดินนั้นก็ไม่มีสภาพเป็นที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันต่อไป และการนำที่ดินซึ่งมิใช่ลำน้ำไปใช้ประโยชน์นั้น ย่อมไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของกรมเจ้าท่า

2.3 <u>ข้อสังเกตและความเห็นของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา (เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา)</u> [23]

เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ในฐานะเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้ให้ข้อสังเกตและความเห็นต่อคำวินิจฉัยของคณะกรรมการฯ บางประเด็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติราชการ ดังนี้

---

[23] ตามระเบียบปฏิบัติทางราชการของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ถือปฏิบัติว่าความเห็นในทางกฎหมายควรเป็นความเห็นของตัวบุคคล ซึ่งดำรงตำแหน่งหน้าที่ที่เกี่ยวข้องไม่ใช่ความเห็นของส่วนราชการ ดังนั้นความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายที่ออกจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จะกระทำในรูปแบบของบันทึกข้อสังเกตของ "เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา" สำหรับกรณีความเห็นของที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องมีความเห็นขัดแย้งกัน และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา พิจารณาเห็นว่าปัญหาดังกล่าวสมควรนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี (องค์กรสูงสุดของฝ่ายบริหาร) เพื่อวินิจฉัยเพราะอาจจะกระทบกระเทือนต่อการบริหารราชการอันเป็นบริการสาธารณะ จะทำในรูปของ "บันทึกของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา"

กรณีที่คณะกรรมการฯ ได้แยก "ที่ชายทะเล" ออกเป็น 2 กรณี คือ กรณีที่เป็น "ที่ชายตลิ่ง" และกรณีที่เป็น "ที่ในทะเลชายฝั่งซึ่งอยู่ใต้น้ำ" นั้น กรณีแรก "ที่ชายตลิ่ง" เลขาธิการฯ เห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการฯ แต่มีความเห็นเพิ่มเติมว่า ถ้าพิจารณาจากสภาพของที่ดินซึ่งปรากฏว่าพลเมืองยังใช้ร่วมกันอยู่ การถอนสภาพหรือโอนที่ดินดังกล่าวจะต้องกระทำโดย การตราพระราชบัญญัติ ตามความในมาตรา 8 (1)

สำหรับกรณี "ที่ในทะเลชายฝั่งที่อยู่ใต้น้ำ" เลขาธิการฯมีความเห็นแตกต่างกับคณะกรรมการร่างกฎหมายกล่าวคือ เลขาธิการฯเห็นว่า "ที่ในทะเลชายฝั่งซึ่งอยู่ใต้น้ำ" นั้น เมื่อคำนึงถึงลักษณะการใช้ประโยชน์ของประชาชนใน "ที่ในทะเลชายฝั่งซึ่งอยู่ใต้น้ำ"เช่น ใช้เป็นเส้นทางสัญจร ตกปลา ฯลฯ แล้ว ที่ดังกล่าวจะมีลักษณะการใช้ประโยชน์ในทำนองเดียวกับลำน้ำและทะเลสาบ ตามคำนิยามคำว่า "ที่ดิน" ตามมาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หรือใช้ประโยชน์ทำนองเดียวกับทางน้ำหรือทะเลสาบ ตามมาตรา 1304 (2) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้นการถอนสภาพหรือการโอน จึงต้องกระทำตามมาตรา 8 (1) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หรือ ตามมาตรา 1305 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือ ต้องทำการถอนสภาพความเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เช่นเดียวกับ "ที่ชายตลิ่ง" และที่ดินที่ถมทะเลนั้นเป็น "ที่ราชพัสดุ" ซึ่งอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 ไม่ใช่ที่ของเมืองพัทยา (องค์การปกครองท้องถิ่น)

2.4 <u>ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 1) ต่อข้อสังเกตของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา(เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา)</u>

คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาข้อสังเกตของเลขาธิการฯโดยได้เชิญผู้แทนของกระทรวงมหาดไทย(กรมที่ดิน) และผู้แทนกระทรวงการคลัง(กรมธนารักษ์) มาร่วมให้ความเห็น ซึ่งสรุปความเห็นของผู้เกี่ยวข้องได้ว่า

ผู้แทนกรมที่ดินเห็นว่า พื้นที่ตามโครงการของเมืองพัทยาที่อยู่ใต้ทะเล เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามมาตรา 1304 (2) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อมีการเปลี่ยนสภาพโดยการถมที่โดยได้รับอนุญาตจากส่วนราชการที่มีอำนาจ คือ กรมเจ้าท่าแล้ว พื้นที่ที่เกิดขึ้นใหม่ย่อมเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันอยู่เช่นเดิม และอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของอธิบดีกรมที่ดิน เมื่อจะนำไปจัดหาประโยชน์จะต้องถอนสภาพความเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา 10 และ มาตรา 11 ต่อไป

ผู้แทนกรมธนารักษ์เห็นว่า พื้นที่ตามโครงการของเมืองพัทยาที่อยู่ใต้ทะเลไม่เป็น "ที่ดิน" ตามประมวลกฎหมายที่ดิน แต่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามมาตรา 1304 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งไม่จัดเข้าในลักษณะใดตาม (1),(2) หรือ(3) เมื่อได้ดำเนินการถมทะเลแล้ว ที่ดินที่เกิดขึ้นใหม่กลายเป็นอสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินประเภทหนึ่ง ซึ่งไม่ใช่ที่รกร้างว่างเปล่า หรืออสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรืออสังหาริมทรัพย์ขององค์การปกครองท้องถิ่น ดังนั้นจึงเป็นที่ราชพัสดุ ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 ซึ่งการจัดหาประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวจะต้องอยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติฉบับนี้ด้วย

คณะกรรมการฯพิจารณาเห็นว่า มาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน บัญญัติคำว่า "ที่ดิน" หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไปและให้หมายรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย แสดงให้เห็นว่า "ที่ดิน" ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มีความหมายจำกัดเฉพาะพื้นที่ ตามที่ขยายความไว้ในมาตรานี้เท่านั้น ดังนั้น พื้นที่ตามโครงการของเมืองพัทยาส่วนที่อยู่ใต้ทะเลจึงไม่ใช่ "ที่ดิน" ตามประมวลกฎหมายที่ดิน และไม่อาจถอนสภาพได้ ตามมาตรา 8 ของประมวลกฎหมายที่ดิน

และมีความเห็นต่อไปว่า แม้พื้นที่ที่อยู่ใต้ทะเลนั้นจะไม่เป็น "ที่ดิน" ตามมาตรา 1 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่พื้นที่บริเวณดังกล่าวก็เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันกับทรัพย์สิน ตามมาตรา 1304 (2) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งบัญญัติตัวอย่างของทรัพย์สินประเภทนี้ไว้ว่า "เป็นต้นว่าที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ" ทั้งนี้เพราะพื้นที่บริเวณดังกล่าวนั้น ประชาชนสามารถใช้ประโยชน์ร่วมกันได้ในลักษณะเดียวกับ "ทางน้ำ" เมื่อเมืองพัทยาได้รับอนุญาตจากกรมเจ้าท่าให้ทำสิ่งล่วงล้ำลำน้ำโดยการถมทะเล ที่ดินที่เกิดขึ้นใหม่โดยการถมทะเลก็ยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (2) อยู่ เพราะประชาชนยังสามารถใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นร่วมกันได้ เมื่อที่ดินที่เกิดขึ้นใหม่โดยการถมทะเลเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน การที่เมืองพัทยาจะนำไปสร้างท่าเทียบเรือตามโครงการของเมืองพัทยา จึงต้องทำการถอนสภาพตามมาตรา 8 (1) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินก่อน และเมื่อถอนสภาพแล้ว เมืองพัทยาก็คงจะต้องดำเนินการขออนุญาตผู้มีอำนาจตามกฎหมายเพื่อเข้าไปจัดหาผลประโยชน์ ตามมาตรา 10 หรือ 11 ต่อไป

กรณีปัญหาข้อกฎหมายการถมที่ในทะเล ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความเห็นแตกต่างกันเป็นหลายทางและยังไม่มีข้อยุติในประเด็นที่ว่า "ที่ในทะเลชายฝั่งซึ่งอยู่ใต้น้ำ" เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทใด และเมื่อถอนสภาพแล้วอำนาจหน้าที่ในการดูแลจะเป็นของส่วนราชการใด ผู้เขียนมีความเห็นว่า เนื่องจากที่ดินซึ่งอยู่ใต้ทะเลเคยเป็นที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันอยู่ตามมาตรา 1304 (2) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพราะเป็นพื้นดินท้องน้ำอันเป็นส่วนหนึ่งของทางน้ำมาก่อน ซึ่งในกรณีที่ตื้นเขินและยังไม่ถอนสภาพแล้ว ก็ยังเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันอยู่ตามเดิม ดังนั้น ที่ดินซึ่งเกิดจากการถมทะเลบนพื้นดินใต้ท้องน้ำอันเป็นส่วนหนึ่งของทางน้ำมาก่อน จึงควรเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และหากรัฐจะนำไปประโยชน์ก็ต้องถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดินเสียก่อน

ปัญหาข้อกฎหมายการถมที่ในทะเลเกี่ยวโยงไปถึงเรื่อง "อำนาจหน้าที่" ของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจตามกฎหมายเฉพาะอื่น ๆ และกรมเจ้าท่าเคยหารือข้อกฎหมายว่าควรยึดถือจุดใดเป็นจุดแบ่งแยกขอบเขตความรับผิดชอบของกรมเจ้าท่า ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ.2456 กับหน่วยงานตามกฎหมายอื่น ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 8) วินิจฉัยไว้ว่าต้องถือจุดแบ่งเขตระหว่าง "ที่ชายตลิ่ง" กับที่ดินส่วนที่อยู่เหนือชายตลิ่งขึ้นไป และเนื่องจากเคยมีแนวคำพิพากษาฎีกาวางหลักไว้ว่า "ที่ชายตลิ่งตามมาตรา 1304 (2) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้นหมายถึง ที่ดินซึ่งตามปกติน้ำขึ้นถึง และจุดแบ่งเขตความรับผิดชอบดังกล่าวย่อมแตกต่างกันออกไปตามข้อเท็จจริงในแต่ละกรณี"

ผู้เขียนเห็นว่าคำวินิจฉัยของคณะกรรมการฯ ดังกล่าว อาจจะส่งผลกระทบต่อการใช้กฎหมายควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน และเกิดปัญหาข้อโต้แย้งเกี่ยวกับ "อำนาจหน้าที่" ของเจ้าหน้าที่ของรัฐขึ้นอีกในอนาคต ซึ่งจะเห็นได้จากการที่ประเทศไทยมีบริเวณชายฝั่งทะเลยาวหลายพันกิโลเมตร ซึ่งมีความแตกต่างกันโดยสภาพ และรัฐบาลมีนโยบายให้หน่วยราชการของรัฐจำนวนมาก มีอำนาจหน้าที่ควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินและอาคารเป็นการเฉพาะเรื่อง เช่น กรมป่าไม้ดูแลรักษาป่าชายเลน กรมโยธาธิการหรือองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นควบคุมการก่อสร้างอาคารบางประเภท สำนักผังเมืองควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน กรมประมงดูแลการเพาะเลี้ยงชายฝั่ง หรือสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมดูแลรักษาสภาพแวดล้อม เป็นต้น จะเห็นว่า กฎหมายแต่ละฉบับที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการในแต่ละเรื่องนั้น กฎหมายไม่ได้มีความมุ่งหมายแบ่ง "เขตอำนาจ" ให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐโดยมุ่งถึง "เขตพื้นที่" แต่เพียงอย่างเดียว แต่กฎหมายยังมอบอำนาจให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามความมุ่งหมายหรือเจตนารมณ์ของกฎหมายด้วย ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะต้องดำเนินการอย่างสอดคล้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมายแต่ละฉบับด้วย

<u>ที่ราชพัสดุ</u>

ที่ราชพัสดุ [24] หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(2) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือ สงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคล และขององค์การปกครองท้องถิ่น ไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

1. <u>ประเภทของที่ราชพัสดุ</u>

จากมาตรา 4 ของพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่ราชพัสดุ อาจแบ่งเป็นประเภทได้ ดังนี้

1.1 <u>ที่ดินอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา</u>

ซึ่งได้แก่อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(1) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

---

[24] มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518.

(2) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

และอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจ ที่เป็นนิติบุคคลและขององค์การปกครองท้องถิ่น ไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ

1.2 <u>ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ</u>

ที่ดินประเภทนี้ คือ ที่ราชพัสดุที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (3) ซึ่งเมื่อเลิกใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะแล้ว ต้องถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518

ในกรณีการมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ใช้บังคับในท้องที่ซึ่งมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะแล้ว บัญญัติให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินนั้น มีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินของที่ดินนั้น โดยไม่ต้องดำเนินการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดินและให้ สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ แต่ในกรณีที่ทางราชการยังต้องใช้ที่ดินตอนใดเพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะต่อไป ก็ให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จัดที่ดินเพื่อใช้ตามความจำเป็นโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา [25]

---

[25] มาตรา 26 (2) พระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518.

1.3 <u>ที่ดินที่หวงห้ามไว้ใช้เพื่อประโยชน์ในราชการโดยเฉพาะ</u>

ที่ดินประเภทนี้ ได้แก่ ที่ดินที่สงวนไว้เพื่อจัดให้แก่ประชาชน ตามมาตรา 20 (3) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ที่ดินที่มีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสร้างตนเอง ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 ที่ดินที่อยู่ในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ตามพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 ที่ดินเหล่านี้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (3) [26] และเป็นที่ราชพัสดุ ทั้งนี้เพราะเป็นที่ดินซึ่ง กระทรวง ทบวง กรม ได้มาโดยประการอื่น ตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 5วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 สำหรับอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการจัดที่ดินรวมทั้งอำนาจหน้าที่ดูแลรักษา และดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินเป็นไปตามที่บัญญัติโดยเฉพาะในกฎหมายพิเศษเหล่านั้น [27]

2. <u>ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการที่ราชพัสดุ กรณีกรรมสิทธิ์ท่าเทียบเรือของรัฐ</u>

ประเด็นท่าเทียบเรือชายฝั่งปัตตานีฯ ที่ก่อสร้างบนสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่า ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้มอบหมายให้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้จัดหาผลประโยชน์ เป็นประเด็นสำคัญเกี่ยวกับระบบสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งก่อให้เกิดความยุ่งยากในความสัมพันธ์ขององค์กรต่างๆ ของรัฐ อันเป็นอุปสรรคต่อการบริหาร และการใช้กฎหมายเกี่ยวกับการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐ ดังจะ

---

[26] คำพิพากษาฎีกา ที่ 772/2516 และ ที่ 433/2519.

[27] ไชยยศ เหมรัชตะ, "ที่ดินของรัฐในเขตปฏิรูปที่ดิน," <u>วารสารกฎหมาย 11</u> (กันยายน 2530) : 62.

เห็นได้จากคำวินิจฉัยทางปกครอง เรื่อง "กรรมสิทธิ์ท่าเทียบเรือของรัฐ" [28]

2.1 <u>ข้อเท็จจริงและประเด็นปัญหา</u>

จังหวัดปัตตานีมีที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ตำบลบานา อำเภอเมือง จังหวัดปัตตานี เนื้อที่ประมาณ 1,436 ไร่ ที่ดินดังกล่าวรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (อาศัยอำนาจตามมาตรา 11 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน) มอบหมายให้กรมการปกครองจัดหาผลประโยชน์โดยการให้เช่าเพื่อนำรายได้ ให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีสำหรับบำรุงท้องถิ่น ต่อมาเมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2521 ได้แก้ไขประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 1 โดยเพิ่มเติมบทนิยามคำว่า "ทบวงการเมือง" ทำให้ "องค์การบริหารส่วนจังหวัด" ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลของราชการส่วนท้องถิ่นเป็นทบวงการเมืองตามประมวลกฎหมายที่ดิน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจึงได้มอบหมายให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานี เป็นผู้มีอำนาจในการจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวสืบแทนกรมการปกครองต่อไป

ต่อมาองค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีได้มอบให้กรมเจ้าท่าดำเนินการก่อสร้างท่าเทียบเรือชายฝั่งปัตตานี (ตามมติคณะรัฐมนตรี) และสิ่งปลูกสร้างต่าง ๆ ในที่ดินดังกล่าวประมาณ 109 ไร่ เมื่อก่อสร้างท่าเทียบเรือด้วยเงินงบประมาณแผ่นดินจนเสร็จ กรมเจ้าท่าได้มอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานี เป็นผู้ดำเนินการตระเตรียมที่ดินและขุดลอกร่องน้ำ กรมธนารักษ์ (กระทรวงการคลัง) ได้แจ้งไปยังสำนักงานราชพัสดุจังหวัด (ราชการส่วนภูมิภาค) ให้แจ้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานี (ราชการส่วนท้องถิ่น) ทราบว่า หากองค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ จะเช่าท่าเทียบเรือและสิ่งปลูกสร้างซึ่งเป็นที่ราชพัสดุ

---

[28] สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, "คำวินิจฉัยทางปกครองเรื่องกรรมสิทธิ์ท่าเทียบเรือของรัฐ,"<u>วารสารกฎหมายปกครอง</u>,เล่ม 6 ตอน 2 (สิงหาคม 2530):350-396.

ตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 ก็ขอให้ติดต่อยื่นคำร้องขอเช่ากับจังหวัดปัตตานีให้ถูกต้องตามระเบียบ

จังหวัดปัตตานี (โดยผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะหัวหน้า "ราชการส่วนภูมิภาค") มีความเห็นว่า โดยที่ที่ดินเป็นที่ตั้งท่าเทียบเรือและสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่รกร้างว่างเปล่า ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานี (ราชการส่วนท้องถิ่น) ได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ให้จัดหาผลประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว (ตามมาตรา 11 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน) ดังนั้น จังหวัดปัตตานี (ราชการส่วนภูมิภาค) จึงมีความเห็นว่า ท่าเทียบเรือและสิ่งปลูกสร้างในที่ดินนั้นก็ควรตกเป็นสิทธิ์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานี (ราชการส่วนท้องถิ่น) ด้วย

ปัญหาที่ต้องวินิจฉัยจึงมีว่า อำนาจในการมอบหมายให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดหาประโยชน์ท่าเทียบเรือฯ เป็นอำนาจของส่วนราชการใด กระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) หรือกระทรวงมหาดไทย

2.2 <u>ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 6)</u>

คณะกรรมการฯได้พิจารณาและฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง กรมที่ดิน และจังหวัดปัตตานี) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์)และผู้แทนกระทรวงคมนาคม (กรมเจ้าท่า) มีความเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

ผู้แทนกรมธนารักษ์เห็นว่า ท่าเทียบเรือได้ก่อสร้างโดยใช้งบประมาณของรัฐโดยกรมเจ้าท่าเป็นผู้ดำเนินการก่อสร้าง ตามมติของคณะรัฐมนตรี ดังนั้นท่าเทียบเรือจึงน่าจะเป็น "ที่ราชพัสดุ" ซึ่งอยู่ในความดูแลของกรมธนารักษ์ และในทางปฏิบัติกรมเจ้าท่าก็ได้ส่งมอบท่าเรือให้แก่กรมธนารักษ์แล้ว

ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (จังหวัดปัตตานี กรมที่ดิน และกรมการปกครอง) เห็นว่า ที่ดินที่ใช้ก่อสร้างท่าเทียบเรือ เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่า ดังนั้น จึงอยู่ในอำนาจของคณะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ที่จะมอบหมายให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ นำไปจัดหาผลประโยชน์ได้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน และผู้แทนฯ เข้าใจว่าท่าเทียบเรือ "เป็นของ" องค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ และก็ได้มีการใช้เงินงบประมาณส่วนท้องถิ่นในการจัดการดูแลท่าเทียบเรือดังกล่าวมาตลอด และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (จังหวัดปัตตานี) มีความเห็นว่าถ้าจังหวัดปัตตานี (ราชการส่วนภูมิภาค) ทราบว่ากรรมสิทธิ์ในท่าเทียบเรือเป็นของกรมธนารักษ์ จังหวัดก็อาจไม่มีหน้าที่ดูแลรักษาท่าเทียบเรือแห่งนี้ และขณะนี้การซ่อมแซมท่าเทียบเรือและค่าไฟฟ้าก็ตกเป็นภาระขององค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ(ราชการส่วนท้องถิ่น) หากท่าเทียบเรือเป็นของกรมธนารักษ์ ก็จะมีปัญหาเกี่ยวกับการใช้งบประมาณผิดประเภท

คณะกรรมการฯ มีความเห็นว่า พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 มาตรา 4 (1) บัญญัติว่า "ที่ราชพัสดุ" หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่ สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่รกร้างว่างเปล่า ฯลฯ ท่าเทียบเรือชายฝั่งปัตตานีและสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ที่ก่อสร้างบนสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่รกร้างว่างเปล่า เนื้อที่ 109 ไร่ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้มอบหมายให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานี เป็นผู้จัดหาผลประโยชน์สำหรับบำรุงท้องที่ ตามมาตรา 11 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินนั้น ย่อมถือได้ว่าเป็นการจัดทำให้ที่ดินนั้นใช้ประโยชน์ได้ ตามมาตรา 11 อยู่ในขอบอำนาจการจัดหาผลประโยชน์ ตามมาตรา 11 ไม่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ ที่จะถือเอาท่าเทียบเรือและสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวเป็นที่ราชพัสดุ ดังนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานี จึงไม่ต้องขอเช่าท่าเทียบเรือและสิ่งปลูกสร้าง ดังกล่าว ตามข้อ

16 (5) [29] แห่งกฎกระทรวง (พ.ศ.2519) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ

ในการพิจารณาคณะกรรมการฯ มีความเห็นว่าปัญหานี้เป็นเรื่องที่ "กระทรวงมหาดไทย" ได้มอบหมายให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานี (ราชการส่วนท้องถิ่น) จัดหาผลประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวได้เอง และการสร้างท่าเทียบเรือสำหรับให้เช่า ก็เป็นการจัดหาผลประโยชน์ประการหนึ่ง ฉะนั้นปัญหาเรื่องนี้จึงไม่ใช่ปัญหา "กรรมสิทธิ์" ในที่ดินแต่อย่างใด ดังนั้นจึงไม่ต้องอ้างเรื่องกรรมสิทธิ์ไว้ในความเห็นของคณะกรรมการฯด้วย

2.3 <u>ความเห็นของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา (เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา)</u>

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา มีความเห็นในข้อยุติที่แตกต่างไปจากความเห็นของคณะกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 6 กล่าวคือ เลขาธิการฯ เห็นว่า ที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ได้ก่อสร้างท่าเทียบเรือ ประมาณ 109 ไร่ ได้พ้นสภาพจากการเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าแล้วและเป็น "ที่ราชพัสดุ" ตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ และดังนั้น กรมธนารักษ์จึงมีอำนาจและหน้าที่ เข้ามาดูแลและพิจารณาเงื่อนไขเกี่ยวกับการเช่าหรือการแบ่งผลประโยชน์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ ที่ได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (ให้ใช้ที่ดินรกร้างว่างเปล่า)

---

[29] ข้อ 16 ที่ราชพัสดุที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ในทางราชการหรือที่ไม่ได้สงวนไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในทางราชการ จะนำมาจัดหาผลประโยชน์โดยการจัดให้เช่าก็ได้ แต่ต้องเป็นการให้เช่าในลักษณะดังต่อไปนี้

(5) การให้เช่าอาคารซึ่งเป็นที่ราชพัสดุ

การตีความตามแนวทางของคณะกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 6 จะก่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติในเวลาต่อไป คือ "ที่ดินของรัฐ" ที่ใช้ในกิจการที่มีลักษณะเดียวกับบางแห่งจะอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย (เพราะเดิมเคยเป็น "ที่ดินรกร้างว่างเปล่า" มาก่อน) แต่บางแห่งจะอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของกรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง (เพราะเป็นที่ดินที่ทางราชการได้นำมาขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุไว้) ผลในทางปฏิบัติเช่นนี้ เลขาธิการฯ เห็นว่า คงไม่ใช่ระบบการบริหารงานที่เหมาะสม และไม่ใช่เป็นเจตนารมณ์ของกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ

โดยหลักการการพ้นสภาพของ "ที่ดินรกร้างว่างเปล่า" ย่อมพิจารณาจากสภาพการใช้ที่ดินตามความเป็นจริง และต้องแยกพิจารณาออกจากปัญหาของการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุ หรือการออกโฉนดที่ดิน เช่น ถ้าที่ดินรกร้างว่างเปล่าได้ถูกนำมาใช้เป็น "สำนักราชการบ้านเมือง" ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ต้องนำมาขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ เพราะที่ดินรกร้างว่างเปล่าได้กลายเป็น "ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ" ไปแล้ว หรือโดยนัยเดียวกัน ที่ดินที่ยังมีโฉนดที่ดินอาจจะกลายเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าไปได้ ถ้าเจ้าของที่ดินทอดทิ้งไว้เป็นเวลานานตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด

เลขาธิการฯ เห็นว่า ที่ดินที่เป็นท่าเทียบเรือนี้ย่อมเป็นที่ราชพัสดุตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ แต่การมอบหมายการดูแลและเงื่อนไขในการดำเนินกิจการและเก็บผลประโยชน์ระหว่าง "รัฐ" กับส่วนราชการส่วนท้องถิ่น ย่อมเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล และเห็นว่า ทั้งกระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) เป็นส่วนราชการที่ทำหน้าที่แทน "รัฐ" ด้วยกัน เพราะเมื่อรัฐมีนโยบายที่จะช่วยเหลือองค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีให้มีรายได้ และ "รัฐ" (โดยกระทรวงมหาดไทย) ได้มอบหมายที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่รกร้างว่างเปล่า (ของรัฐ) ให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ รวมทั้ง "รัฐ" (กรมเจ้าท่า) ได้ใช้เงินงบประมาณ (ของรัฐ) ในการก่อสร้างท่าเทียบเรือและได้ใช้

เจ้าหน้าที่ของรัฐจำนวนหนึ่ง ในการดูแลรักษาสถานที่ก่อนส่งมอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานี ดังนั้นจึงเป็นเรื่องที่ "รัฐ" โดยกระทรวงมหาดไทย (จังหวัดปัตตานีในฐานะราชการส่วนภูมิภาค) และกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ย่อมมีอำนาจหน้าที่ร่วมกันทำการกำหนดเงื่อนไขเพื่อมอบหมายให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด (ราชการส่วนท้องถิ่น) ดำเนินกิจการท่าเรือและเก็บผลประโยชน์ต่อไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ (ตามนโยบายของรัฐบาล) ซึ่ง "เงื่อนไข" เหล่านี้อาจกำหนดได้ตามความเหมาะสมในหลาย ๆ ประการ เพื่อให้สามารถดำเนินการไปได้ตามนโยบายที่รัฐบาลได้กำหนดขึ้น เพราะส่วนราชการทั้งสองแห่งต่างมีหน้าที่รักษาประโยชน์ของรัฐในแต่ละด้าน ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายแต่ละฉบับ และเพื่อที่จะให้บรรลุตามเจตนารมณ์ของกฎหมายทั้งสองฉบับ ก็คือ การประสานงานระหว่างส่วนราชการซึ่งต่างทำหน้าที่แทน "รัฐ" ด้วยกัน

2.4 <u>ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการร่างกฎหมาย)</u>

เนื่องจากกระทรวงการคลัง ได้ขอให้ทบทวนปัญหาที่คณะกรรมการร่างกฎหมายคณะที่ 6 ได้วินิจฉัยไปแล้ว และปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายที่สำคัญ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงอาศัยอำนาจตามข้อ 14 (2) และ (4) แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมของคณะกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ.2522 จัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายเพื่อพิจารณาปัญหาดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา(ที่ประชุมใหญ่)ได้พิจารณาข้อหารือของกระทรวงการคลัง และได้รับฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง กรมที่ดิน และองค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานี) และผู้แทนกระทรวงคมนาคม (กรมเจ้าท่า) และได้พิจารณาทบทวนปัญหาดังกล่าวแล้วเห็นว่า ในเรื่องที่ดินรกร้างว่างเปล่าเนื้อที่ประมาณ 1,436 ไร่ เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้มอบหมายให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีจัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา 11 แห่งประมวล

กฎหมายที่ดินแล้ว องค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีก็ได้เข้าครอบครองจัดหาผลประโยชน์ตลอดมา องค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีย่อมมีอำนาจจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวตามมาตรา 11 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้อย่างกว้างขวาง อันรวมตลอดถึงการจัดทำให้ที่ดินใช้ประโยชน์ ซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้เช่า และให้เช่าซื้อได้ และที่ดินดังกล่าวนี้ไม่อยู่ในบังคับของพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 มาตรา 4

ประเด็นที่ว่า เมื่อมีการก่อสร้างท่าเทียบเรือและสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นในเนื้อที่ 109 ไร่ ของที่ดินรกร้างว่างเปล่ารายนี้แล้ว ทั้งที่ดินและท่าเทียบเรือดังกล่าวจะแปรสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ อันจะต้องถือว่าเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่) เห็นว่า การก่อสร้างท่าเทียบเรือและสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นดังกล่าว เป็นเรื่องที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีจัดทำไปเพื่อหาผลประโยชน์ในสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่รกร้างว่างเปล่า ตามที่ได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ตามมาตรา 11 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่ดินดังกล่าวในสายตาของกฎหมายยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่าอยู่ และไม่อาจแปรสภาพไปเป็นที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 มาตรา 4 ได้ และแม้เงินค่าก่อสร้างท่าเทียบเรือและสิ่งปลูกสร้างอื่นในที่ดินแปลงนี้จะได้มาจากงบประมาณแผ่นดินส่วนหนึ่ง ตามที่สำนักงบประมาณเสนอต่อคณะรัฐมนตรีตามโครงการในแผนงานพัฒนาการขนส่งทางน้ำของกรมเจ้าท่าก็ตาม ต้องถือว่าเงินงบประมาณแผ่นดินดังกล่าวเป็นเงินที่คณะรัฐมนตรีจัดสรรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานี เพื่อสร้างท่าเทียบเรือเช่นเดียวกันกับเงินงบประมาณที่จัดสรรให้กับส่วนราชการอื่น และไม่ทำให้ท่าเทียบเรือและสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวตกเป็นที่ราชพัสดุแต่ประการใด

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น การก่อสร้างท่าเทียบเรือและสิ่งปลูกสร้างอื่นดังกล่าว จึงเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและจัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา 11 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน อันเป็นอำนาจขององค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีโดยเฉพาะ และไม่เป็นของกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 มาตรา 4

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้แจ้งผลการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่) ไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบตามระเบียบ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ประชุม เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2529 ลงมติเห็นชอบตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการร่างกฎหมาย) เกี่ยวกับเรื่องที่ดินท่าเทียบเรือและสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ส่วนการดูแลรักษาการบริหารและการจัดหาผลประโยชน์ในสิ่งปลูกสร้างท่าเทียบเรือให้กระทรวงคมนาคม(กรมเจ้าท่า) ทำความตกลงกับกระทรวงมหาดไทยโดยมอบหมายให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดปัตตานีเช่าไปดำเนินการให้บังเกิดประโยชน์ต่อทางราชการให้มากที่สุด

ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกานั้นความเห็นของที่ประชุมใหญ่คณะกรรมการร่างกฎหมายเป็นอันยุติ เว้นแต่จะมีการแก้ไขกฎหมายหรือเสนอให้คณะรัฐมนตรีในฐานะองค์กรสูงสุดทางบริหารมีมติตีความอีกครั้งหนึ่ง

กรณีปัญหาข้อกฎหมายเรื่องท่าเทียบเรือของรัฐ เป็นอีกตัวอย่างหนึ่งที่แสดงให้เห็นปัญหาในการจัดระบบบริหารเกี่ยวกับที่ดินของรัฐ ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการดูแลรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามเจตนารมณ์ของกฎหมายคนละฉบับ คือ กรมธนารักษ์ตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 และกรมที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 เพื่อสนองนโยบายรัฐบาลตามที่ได้รับมอบหมาย แต่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีแนวความคิดมุ่งจะรักษาผลประโยชน์ของหน่วยงาน ซึ่งรับผิดชอบงานของรัฐแต่ละด้านมากเกินไปโดยไม่ประสานงานราชการตามเจตนารมณ์ของกฎหมายให้สอดคล้องกัน เพื่อให้บรรลุตามนโยบายของรัฐบาลร่วมกัน จึงก่อให้เกิดปัญหาที่ยังไม่มีข้อยุติทางกฎหมายและอาจจะเป็นปัญหาที่ต้องนำไปสู่การหารืออีกในกรณีต่อ ๆ ไป และจะส่งผลต่อการใช้กฎหมายในอนาคต ซึ่งจะเห็นว่า เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 โดยมีคำจำกัดความหมายของที่ราชพัสดุและข้อยกเว้นไว้หลายประการก็ตาม แต่ปัญหาเกี่ยวกับการตีความว่าทรัพย์สินประเภทใดเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ ตลอดจนทรัพย์สินประเภทนั้น ๆ ควรอยู่ในอำนาจการปกครองดูแลของหน่วยงานหรือองค์กรใดของรัฐ ยังมีการโต้แย้งกันอยู่เสมอ เนื่องจาก

ทรัพย์สินของรัฐบางประเภท มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับการบริหารราชการ จนแยกไม่ได้ชัดเจนว่าเป็นความหมายเดียวกับทรัพย์สินของแผ่นดิน ที่ใช้เพื่อประโยชน์ในราชการโดยเฉพาะอันเป็นองค์ประกอบของคำจำกัดความ ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 ได้ใช้เวลาสั้นมาก การพิจารณาในแต่ละเรื่อง แต่ละมาตรา หรือในแต่ละวาระกระทำไปโดยรวบรัด ไม่ได้ให้เหตุผลหรือมีการถกเถียงเกี่ยวกับเรื่องต่าง ๆ อย่างละเอียดเพื่อผู้บังคับใช้กฎหมายจะได้ทราบเจตนารมณ์ของกฎหมายไว้ประกอบเป็นเหตุผลและแนวทางการวินิจฉัยปัญหา [30] และในการพิจารณา ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายปกครองท่านหนึ่ง (นายอมร จันทรสมบุรณ์) ได้กล่าวในที่ประชุมสภานิติบัญญัติว่า ไม่เห็นด้วยกับเนื้อหาของพระราชบัญญัตินี้ แต่เห็นควรจะมีกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบทรัพย์สินของรัฐ [31] ดังนั้นปัญหาข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ราชพัสดุจึงจะยังคงมีกรณีข้อโต้แย้งให้วินิจฉัยอีกในอนาคต

<u>ที่ดินพื้นที่ป่าไม้</u>

1. <u>ประเภทของป่าไม้</u>

ปัจจุบันมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ป่าไม้ ได้แก่ พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2503 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้ ได้แบ่งพื้นที่ป่าออกตามความจำเป็นการใช้ประโยชน์ของรัฐหลายประเภท นอกจากนี้ยังมีประเภทของป่าที่ได้จำแนกตามบทบัญญัติของ ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ซึ่งตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องเหล่านั้นอาจแบ่งพื้นที่ป่าออกได้ ดังนี้

---

[30] สมศักดิ์ ขวัญแก้ว, หน้า 156.

[31] เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

1.1 <u>ป่าธรรมดา</u>

คือบริเวณที่ดินตามความหมายที่ได้กำหนดไว้ใน มาตรา 4 (1) ของพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 ซึ่งได้บัญญัติว่า "ป่า" หมายความว่า ที่ดินที่ยังไม่ได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน

1.2 <u>ป่าไม้ถาวร</u>

คือบริเวณที่ดินซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติให้กำหนดเป็นเขตป่าไม้ถาวร เมื่อ พ.ศ.2507 โดยอาศัยอำนาจหน้าที่ของ " คณะกรรมการจำแนกประเภทที่ดิน " ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497

1.3 <u>ป่าเตรียมการสงวน</u>

คือป่าธรรมดาซึ่งยังไม่ได้ประกาศเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติ เป็นป่าซึ่งอยู่ระหว่างดำเนินการสงวนคุ้มครอง หรือป่าที่จะดำเนินการสงวนคุ้มครองต่อไป โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507

1.4 <u>ป่าสงวนแห่งชาติ</u>

คือบริเวณที่ดินซึ่งได้มีพระราชกฤษฎีกา หรือ กฎกระทรวงแล้วแต่กรณีกำหนดเป็น "ป่าคุ้มครองหรือป่าสงวน" ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า [32] หรือป่าที่

---

[32] หมายถึงพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ.2481,(ฉบับที่ 2)พ.ศ.2496 และ(ฉบับที่ 3) พ.ศ.2497 ซึ่งถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507.

ได้รับการออกกฎกระทรวงกำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติเพื่อรักษาสภาพป่าของป่า หรือทรัพยากรธรรมชาติ ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507

1.5 <u>เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า</u>

คือบริเวณที่ดินซึ่งมีพระราชกฤษฎีกา กำหนดให้เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าเพื่อรักษาพันธุ์สัตว์ป่าไว้ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 นอกจากนี้พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ.2503 ยังให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนด "เขตห้ามล่าสัตว์ป่า" ในบริเวณสถานที่ซึ่งใช้ในราชการหรือใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันอีกด้วย

1.6 <u>เขตอุทยานแห่งชาติ</u>

คือบริเวณที่ดินซึ่งมีพระราชกฤษฎีกา กำหนดเพื่อให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิมเพื่อสงวนไว้ให้เป็นประโยชน์แก่การศึกษาและรื่นรมย์ของประชาชน โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.2504

สำหรับ "ที่ป่า" ไม่ว่าจะเป็นป่าไม้ธรรมดา ป่าไม้ถาวร ป่าเตรียมการสงวน ป่าสงวนแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตอุทยานแห่งชาติ ที่ดินเหล่านี้แท้จริงก็คือ ที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามที่ได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 (1) นั่นเอง [33]

---

[33] ไชยยศ เหมรัชตะ, <u>ที่ดินของรัฐในเขตปฏิรูปที่ดิน</u>, หน้า 78.

2. <u>ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการป่าสงวนแห่งชาติ กรณี การจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ในเขตสัมปทานป่าไม้</u>

การใช้กฎหมายตามตัวอักษรเพื่อที่จะขอเก็บภาษีบำรุงท้องที่ "ที่ป่า" จากกรมป่าไม้ เป็นปัญหาข้อกฎหมายอีกกรณีหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานที่ดินของรัฐ ซึ่งกระทบต่อประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายควบคุมการใช้ที่ดิน ดังกรณีคำวินิจฉัยทางปกครองเรื่อง "การจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ในเขตสัมปทานป่าไม้"[34] ซึ่งนายกรัฐมนตรีมีบัญชาให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาเสนอความเห็น ปัญหาข้อขัดแย้งเกี่ยวกับการตีความในการเรียกเก็บภาษีบำรุงท้องที่ประจำปี ในเขตป่าสงวนแห่งชาติระหว่างอำเภอแม่สะเรียงกับกรมป่าไม้ ซึ่งมีรายละเอียดโดยสรุป ดังนี้

2.1 <u>ข้อเท็จจริงและประเด็นปัญหา</u>

กรมการปกครอง ได้มีหนังสือถึงเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาว่า จังหวัดแม่ฮ่องสอนหารือกรมการปกครองว่า อำเภอแม่สะเรียงได้ดำเนินการเรียกเก็บภาษีบำรุงท้องที่ประจำปี 2524 จากกรมป่าไม้ ซึ่งได้อนุญาตให้ผู้ขออนุญาตรับสัมปทานทำไม้ในที่ดินป่าสงวนแห่งชาติเพื่อหาผลประโยชน์ โดยกรมป่าไม้มีรายได้จากค่าธรรมเนียมต่างๆ ในเนื้อที่ป่าสงวนแห่งชาติจำนวน 45,625 ไร่ เป็นเงิน 443,750 บาท แต่กรมป่าไม้ แจ้งว่ากรมป่าไม้ไม่ได้เป็นเจ้าของที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ แต่เป็นผู้ครอบครองดูแลบำรุงรักษาที่ป่าสงวนแห่งชาติ ตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 และกรณีที่กรม

---

[34] สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, "คำวินิจฉัยทางปกครองเรื่อง การจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่," <u>วารสารกฎหมายปกครอง</u> ปีที่ (เมษายน 2528) : 115 - 130.

ป่าไม้ได้อนุญาตให้ผู้ขออนุญาตรับสัมปทานทำไม้ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ โดยเรียกเก็บค่าธรรมเนียมต่าง ๆ นั้น ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ได้นำส่งเป็นรายได้ของแผ่นดินไม่ได้เข้ากรมป่าไม้ กรมป่าไม้จึงไม่มีหน้าที่ชำระภาษีบำรุงท้องที่

กรมการปกครองพิจารณาเห็นว่า โดยปกติที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติถือได้ว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และกรมป่าไม้เป็นผู้ครอบครองดูแลบำรุงรักษาที่ดินตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ซึ่งจะได้รับการยกเว้นบำรุงท้องที่ตาม มาตรา 8 (2) แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.2508 เมื่อไม่ได้นำที่ดินไปจัดหาผลประโยชน์ แต่เมื่อกรมป่าไม้ในฐานะผู้ครอบครองดูแลบำรุงรักษาป่าสงวนแห่งชาติได้นำที่ดินไปจัดหาผลประโยชน์โดยอนุญาตให้ผู้ขออนุญาตรับสัมปทานทำไม้ในที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และเรียกเก็บค่าธรรมเนียมต่าง ๆ เป็นรายได้ ถือได้ว่ากรมป่าไม้ได้รับผลประโยชน์ตอบแทน ย่อมไม่อยู่ในข่ายได้รับการยกเว้นภาษีบำรุงท้องที่ ตามมาตรา 8 (2) ประกอบกับได้มีคำพิพากษาที่ 1728 ถึง 1729/2513 เรื่องภาษีอากรซึ่งวินิจฉัยว่า สัญญาการทำไม้เป็นเพียงการให้สิทธิโจทก์เข้าไปตัดฟันไม้เท่านั้น การที่ผู้รับอนุญาตตามสัญญาทำไม้เข้าไปตัดไม้จึงไม่เป็นการครอบครองที่ดิน ตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.2508 ฉะนั้นกรมป่าไม้ยังเป็นผู้ครอบครองดูแลที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ จึงต้องมีหน้าที่ชำระภาษีบำรุงท้องที่เฉพาะที่ดินในส่วนที่นำไปจัดหาประโยชน์ดังกล่าว แต่เนื่องจากเรื่องนี้เป็นปัญหาในข้อกฎหมายและเพื่อให้เจ้าหน้าที่ถือปฏิบัติเป็นแนวทางที่ถูกต้อง กรมการปกครองจึงขอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยต่อไป

2.2 <u>ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ 1)</u>

คณะกรรมการฯได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวโดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครองและกรมที่ดิน) และผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมป่าไม้) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงได้ความตามคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) ว่า

ปัญหาเรื่องการเรียกเก็บภาษีบำรุงท้องที่จากกรมป่าไม้ มีเหตุมาจากการที่กรมป่าไม้ในฐานะผู้ควบคุมดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ได้อนุญาตให้ผู้รับสัมปทานเข้าไปตัดฟันไม้ในเขตที่ดินป่าเลนอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเพื่อเผาถ่าน ดังเช่นในเรื่องที่กรมการปกครองหารือมานี้ กรมการปกครองได้เคยมีคำสั่งถึงผู้ว่าราชการจังหวัดระนองว่า กรมป่าไม้มีหน้าที่เสียภาษีบำรุงท้องที่เพราะเป็นผู้เรียกเก็บค่าธรรมเนียมต่าง ๆ จากผู้รับสัมปทาน ถือได้ว่าเป็นผู้หาประโยชน์ในที่ดินที่อนุญาตให้ผู้รับสัมปทานทำการตัดฟันไม้นั้น จึงให้จังหวัดเรียกเก็บภาษีบำรุงท้องที่จากกรมป่าไม้ต่อไป พร้อมกันนั้นกรมการปกครองได้มีหนังสือเวียนแจ้งคำสั่งให้จังหวัดทราบและถือเป็นแนวปฏิบัติ ซึ่งจังหวัดแม่ฮ่องสอนได้ถือคำสั่งดังกล่าวข้างต้นด้วย [35]

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่ากรมการปกครองได้เคยวินิจฉัยให้จังหวัดต่างๆ ถือเป็นแนวปฏิบัติในเรื่อง การเรียกเก็บภาษีบำรุงท้องที่จากกรมป่าไม้ไว้เช่นนี้แล้ว คณะกรรมการฯ จึงเห็นว่าจังหวัดแม่ฮ่องสอนสมควรจะยึดแนวปฏิบัติดังกล่าวโดยแจ้งให้อำเภอแม่สะเรียงดำเนินการประเมินภาษีบำรุงท้องที่และเรียกเก็บภาษีจากกรมป่าไม้ก่อน เมื่ออำเภอแม่สะเรียงได้ดำเนินการเช่นนั้นแล้ว หากกรมป่าไม้ไม่เห็นด้วยกับการประเมินภาษีบำรุงท้องที่นั้น กรมป่าไม้ก็ย่อมมีสิทธิ์อุทธรณ์ต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อวินิจฉัยได้ตาม มาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.2508 และเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้วินิจฉัยอุทธรณ์ของกรมป่าไม้แล้ว ถ้าหากกรมป่าไม้ยังไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของผู้ว่าราชการจังหวัดก็มีสิทธิ์อุทธรณ์คำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดต่อศาลได้ตาม มาตรา 52

โดยเหตุที่กฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.2508 ได้มีบทบัญญัติให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดและศาล เป็นผู้วินิจฉัยอุทธรณ์ของเจ้าของที่ดินผู้รับแจ้งการประเมินภาษีบำรุงท้องที่ไว้เช่นนี้แล้ว การวินิจฉัยปัญหานี้จึงสมควรที่จะดำเนินการตามที่กฎหมายได้บัญญัติ

---

[35] กรมการปกครอง,"หนังสือที่ มท.0309/7986,". 3 กุมภาพันธ์ 2515.

ไว้ ดังนั้นคณะกรรมการฯจึงเห็นว่า ปัญหาตามข้อหารือนี้เป็นเรื่องที่อยู่ใน "อำนาจหน้าที่ของสถาบันอื่น" อยู่แล้วตามกฎหมายดังที่กำหนดไว้ในข้อ 10 (2) แห่งระเบียบของคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ.2522 [36] ปัญหาตามข้อหารือของกรมการปกครอง จึงเป็นกรณีที่กรรมการร่างกฎหมายจะไม่รับพิจารณาให้ความเห็นตามกฎหมาย

ในเรื่องนี้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีข้อสังเกตแจ้งไปยังกรมการปกครองและกรมป่าไม้ว่า หากกรมป่าไม้หรือกรมการปกครองเห็นว่าการให้คณะกรรมการฯกฤษฎีกาตีความ "จะเป็นประโยชน์กับการปฏิบัติราชการ" กรมป่าไม้หรือกรมการปกครองก็อาจเสนอเรื่องไปยัง "นายกรัฐมนตรี" เพื่อส่งเรื่องให้ คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นทางกฎหมายได้ตามความในวรรคสุดท้ายของ ข้อ 9 แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาฯ กรมการปกครองพิจารณาแล้วเห็นควรมีการวินิจฉัยในเรื่องนี้ จึงเสนอเรื่องไปยังนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีได้พิจารณาสั่งการให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาเสนอความเห็น ต่อไป [37]

คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาแล้วเห็นว่า มีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัย 2 ประการด้วยกัน คือ

(1) กรมป่าไม้มีหน้าที่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ สำหรับที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งกรมป่าไม้ได้อนุญาตให้ผู้ขออนุญาตสัมปทานทำไม้ในฐานะเป็น "เจ้าของที่ดิน"

---

[36] ข้อ 9 "กรรมการร่างกฎหมายจะไม่รับพิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมาย ดังต่อไปนี้

(2) เรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสถาบันอื่นอยู่แล้วตามกฎหมาย และคณะกรรมการร่างกฎหมายเห็นว่า สมควรให้มีการดำเนินตามกฎหมายนั้นก่อนเพื่อประโยชน์แก่การบริหารราชการแผ่นดิน....."

[37] สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, "หนังสือที่ สร.0104/14080," 2 กันยายน 2525.

ตามมาตรา 6 และมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.2508 [38] หรือไม่

(2) การที่กรมป่าไม้ได้อนุญาตให้ผู้ขออนุญาตรับสัมปทานทำไม้ในเขตป่าสงวนแห่งชาติโดยเรียกเก็บค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ จะถือได้หรือไม่ว่าเป็นการนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไปจัดหาประโยชน์ ซึ่งไม่อยู่ในข่ายได้รับการยกเว้นการเสียภาษีบำรุงท้องที่ตามมาตรา 8 (2) แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 [39]

<u>ปัญหาประการแรก</u> คณะกรรมการฯเห็นว่าเมื่อได้พิจารณาบทบัญญัติในมาตรา 6 และมาตรา 7 ดังกล่าวแล้ว คำว่า "เจ้าของที่ดิน" ตามบทนิยามในมาตรา 6 ได้แก่ "บุคคลหรือคณะบุคคลไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล ซึ่งมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือครอบครองอยู่ในที่ดินที่ไม่เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน" จึงมีปัญหาว่า กรมป่าไม้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือครอบครองอยู่ในที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติหรือไม่ ในการวินิจฉัยปัญหานี้คณะกรรมการฯเห็นว่า ควรนำประมวลกฎหมายที่ดินมาพิจารณาประกอบด้วย เพราะมาตรา 8 แห่งประมวล

---

[38] มาตรา 6 "เจ้าของที่ดิน" หมายความว่า บุคคลหรือคณะบุคคลไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล ซึ่งมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือครอบครองอยู่ในที่ดินที่ไม่มีกรรมสิทธิ์ของเอกชน...

มาตรา 7 "ให้ผู้ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินในวันที่ 1 มกราคม ของปีใด มีหน้าที่เสียภาษีบำรุงท้องที่สำหรับปีนั้น จากราคาปานกลางของที่ดินตามบัญชีอัตราภาษีบำรุงท้องที่ท้ายพระราชบัญญัตินี้"

[39] มาตรา 8 "เจ้าของที่ดินไม่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่สำหรับที่ดินดังต่อไปนี้

(2) ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือที่ดินของรัฐที่ใช้ในกิจการของรัฐหรือสาธารณะโดยมิได้หาผลประโยชน์"

กฎหมายที่ดิน บัญญัติว่า "บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือทรัพย์สินของแผ่นดิน ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้อธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจหน้าที่ ดูแล รักษา และดำเนินการคุ้มครองการป้องกันได้ตามสมควรแก่กรณี อำนาจหน้าที่ดังว่านี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองเป็นผู้ใช้ก็ได้" โดยนัยแห่งบทบัญญัติในมาตรา 8 นี้ จะเห็นได้ว่าประมวลกฎหมายที่ดินกำหนดอำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมที่ดินไว้ว่า ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นแล้ว อธิบดีกรมที่ดินย่อมมีอำนาจหน้าที่ดูแล รักษา และดำเนินการคุ้มครองป้องกันบรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติหรือทรัพย์สินของแผ่นดิน

สำหรับที่ดินที่ได้กำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาตินั้น พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 มีบทบัญญัติในหมวด 2 ว่าด้วย "การควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาติ" กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาติไว้ ตั้งแต่มาตรา 14 ถึงมาตรา 30 โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และอธิบดีกรมป่าไม้มีอำนาจหน้าที่ควบคุม ดูแล รักษา หรือบำรุงป่าสงวนแห่งชาติทำนองเดียวกันกับที่ประมวลกฎหมายที่ดินกำหนดให้อธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษา และดำเนินการคุ้มครองป้องกันบรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือทรัพย์สินของแผ่นดินนั่นเอง ดังเช่นในมาตรา 19 และมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ให้อธิบดีกรมป่าไม้และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีอำนาจสั่งเป็นหนังสือหรือแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเจ้าหน้าที่ของกรมป่าไม้เป็นผู้ควบคุม ดูแล รักษา หรือบำรุงรักษาป่าสงวนแห่งชาติได้

ดังนั้น จึงเห็นว่าการที่พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ.2507 ได้กำหนดให้อธิบดีกรมป่าไม้ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีหน้าที่ ควบคุม ดูแล รักษา ป่าสงวนแห่งชาติได้ ก็เพื่อจะให้กรมป่าไม้และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์รับผิดชอบในการควบคุม ดูแล รักษา หรือบำรุงป่าสงวนแห่งชาติซึ่งเป็นทรัพยากรแห่งชาติ ไม่ให้มีการบุกรุกตัดไม้ทำลายป่า รวมทั้งเพื่อให้มีการทำนุบำรุง รักษา และสงวนป่าไม้ให้คงสภาพเป็นทรัพยากรของชาติที่สมบูรณ์ตลอดไป การกำหนดอำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมป่าไม้และรัฐมนตรี

ว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดังกล่าวแตกต่างกับมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ.2518 [40] ซึ่งบัญญัติให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุ จึงเห็นได้ว่า อำนาจหน้าที่ของกรมป่าไม้และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีเพียงควบคุม ดูแล รักษา หรือบำรุงป่าสงวนแห่งชาติเท่านั้น กรมป่าไม้และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ "หาได้มีกรรมสิทธิ์หรือยึดถือครอบครองที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติไม่" ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการฯเห็นว่า จึงไม่อาจจะถือได้ว่ากรมป่าไม้มีกรรมสิทธิ์ที่ดินหรือครอบครองอยู่ในที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามนัยมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.2508 กรมป่าไม้จึงไม่มีหน้าที่เสียภาษีบำรุงท้องที่ตามความเห็นของกรมการปกครอง

ปัญหาประการที่ 2 คณะกรรมการฯเห็นว่า เมื่อคณะกรรมการฯมีความเห็นว่ากรมป่าไม้ไม่ได้เป็นเจ้าของที่ดินและไม่มีหน้าที่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่แล้ว การที่กรมป่าไม้ได้อนุญาตให้ผู้ขออนุญาตรับสัมปทานทำไม้ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ โดยเรียกเก็บค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ จะอยู่ในข่ายได้รับการยกเว้นการเสียภาษีบำรุงท้องที่ ตามนัยมาตรา 8 (2) แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.2508 หรือไม่นั้น จึงไม่จำเป็นจะต้องวินิจฉัยต่อไป

---

[40] มาตรา 5 "ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุ

บรรดาที่ราชพัสดุ ที่กระทรวง ทบวง กรม ใด ได้มาโดยการเวนคืนหรือการแลกเปลี่ยนหรือโดยประการอื่น ให้กระทรวงการคลังเข้าถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุนั้น ทั้งนี้ยกเว้นที่ได้มาโดยการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม"

กรณีปัญหาข้อกฎหมายการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ในเขตสัมปทานป่าไม้ เนื่องจากกรมการปกครองเห็นว่า กรมป่าไม้ในฐานะผู้ครอบครองดูแลบำรุงรักษาป่าสงวนแห่งชาติได้นำที่ดินไปจัดหาผลประโยชน์ โดยอนุญาตให้ผู้ขออนุญาตรับสัมปทานทำไม้ในที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และเรียกเก็บค่าธรรมเนียมต่าง ๆ เป็นรายได้ ถือว่ากรมป่าไม้ได้รับผลประโยชน์ตอบแทน ย่อมไม่อยู่ในข่ายได้รับการยกเว้นภาษีบำรุงท้องที่ จึงมีหน้าที่ชำระภาษีบำรุงท้องที่เฉพาะที่ดินในส่วนที่นำไปจัดหาผลประโยชน์ ผู้เขียนเห็นว่า แนวความคิดในการเรียกเก็บภาษีของเจ้าหน้าที่ของรัฐจากหน่วยงานของรัฐ เกิดจากการใช้กฎหมายตามตัวอักษรจึงทำให้เกิดกรณีเรียกเก็บภาษีบำรุงท้องที่จาก "ที่ป่า" ของกรมป่าไม้ ทั้งที่เป็นส่วนราชการเช่นกัน ซึ่งหากผลการวินิจฉัยออกมาให้กรมป่าไม้ต้องชำระภาษีบำรุงท้องที่จริงแล้ว ในแง่ของการบริหารราชการจะไม่เกิดผลดีแต่ประการใด ในทางปฏิบัติรัฐจะต้องเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายและเสียเวลาในการสลับเงินของรัฐไปมาระหว่างส่วนราชการของรัฐ ซึ่งย่อมจะส่งผลต่อการปฏิบัติงานและเกิดอุปสรรคต่อการบังคับใช้กฎหมายในเรื่องอื่น ๆ ต่อเนื่องออกไปอีก

นอกจากกรณีดังกล่าวแล้ว ยังมีกรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัดตาก เรียกร้องเก็บภาษีบำรุงท้องที่ จากพื้นที่ซึ่งเป็นอ่างเก็บกักน้ำเหนือเขื่อนภูมิพลของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยอีกด้วย นับได้ว่าแนวความคิดและวิธีการตีความตามตัวอักษร อาจจะก่อให้เกิดปัญหาการใช้กฎหมายสนองนโยบายที่ดินแห่งชาติในอนาคตได้เช่นเดียวกัน เพราะการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในอนาคตนั้น มีแนวความคิดที่จะต้องนำที่ป่ามาจัดการให้เกิดประโยชน์โดยการดำเนินงานของภาคเอกชนหรือองค์กรรัฐวิสาหกิจ เช่น กรณีการปลูกป่า หรือการให้เช่าพื้นที่ป่าเพื่อผลิตวัตถุดิบแก่ภาคอุตสาหกรรม หรือการจัดสถานที่พักผ่อนหย่อนใจเป็นต้น

<u>ที่ดินของเอกชน</u>

การออกหนังสือสำคัญให้แก่ผู้เป็นเจ้าของที่ดินเพื่อเป็นหลักฐานแห่งกรรมสิทธิ์นั้น เป็นเรื่องที่คิดให้มีขึ้นในภายหลัง กฎหมายไทยไม่ได้รับรู้มาแต่เดิม ในสมัยกรุงศรีอยุธยาที่ดินซึ่งได้รับพระราชทานผู้รับจะมีตราถือไว้เป็นหลักฐาน แต่เอกสารต่าง ๆที่ทางการออกให้เจ้าของที่เป็นเรื่องเกี่ยวกับการเก็บภาษีเท่านั้น คำว่า "กรรมสิทธิ์" ตามความหมายที่เป็นอยู่ในปัจจุบันปรากฏในบทกฎหมายเป็นครั้งแรก ตามประกาศออกตราจองที่ดินคลองประเวศบุรีรัมย์และคลองแยก ร.ศ.117 ข้อ 17 ในปลายรัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ ซึ่งเป็นพระมหากษัตริย์ที่ทรงนำระบบการทำโฉนดแผนที่เข้ามาใช้ในประเทศไทย

1. <u>ลักษณะกรรมสิทธิ์ที่ดินก่อนการออกโฉนดแผนที่</u>

การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินก่อนการออกโฉนดแผนที่ แบ่งการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ 2 ประเภท ดังนี้

1.1 <u>การได้ที่ดินที่ยังไม่มีเจ้าของ</u>

การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ซึ่งไม่มีเจ้าของ ได้แก่ การได้ที่ดินจากการจอง และการรับพระราชทาน

1.1.1 การจอง หมายถึงการเข้าไปหักร้างถางพงในที่ดินที่ยังรกร้างว่างเปล่า ตามประเพณีของชนเชื้อไทยนั้น ถ้าผู้ใดอยากจับจองที่ในป่าต้องเอาไม้ปักลงเขตให้เห็นชัดเจน เมื่อปักหลักเขตแล้ว ผู้นั้นจึงทำการแผ้วถางที่ได้แต่ผู้เดียว ถ้าผู้อื่นเข้าทำการก็ถือว่าละเมิด แต่ผู้จับจองต้องทำการแผ้วถางให้เสร็จภายในเวลาที่ประเพณีกำหนดไว้ โดย

ให้ 1 ปีสำหรับไร่ และ 3 ปีสำหรับนา ไม่เช่นนั้นไม่มีสิทธิ์หวงห้ามต่อไปผู้อื่นเข้าทำในที่นั้นได้ [41]

ก่อนการออกโฉนดแผนที่ในรัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์นั้น ผู้โก่นสร้างถางพงทำนาขึ้นใหม่ ต้องไปแจ้งนายระวางเสนาและกรรมการแขวงอำเภอว่ามีความประสงค์จะโก่นสร้างเลิกร้างเรือกสวนไร่นาในตำบลนั้น ๆ นายระวางเสนาจะไปปักไม้หมายกรุยให้เป็นสำคัญก่อน เมื่อผู้จองแผ้วถางฟันไม้ให้เป็นเขตแล้ว นายระวางเสนากำนันนาจึงไปวัดและให้หนังสือสำคัญซึ่งผู้รักษาเมืองผู้รั้งกรม จะลงชื่อเป็นพยาน หนังสือสำคัญนี้เรียกว่า "ใบจอง" หรือเรียก "ตราจอง" หรือเรียก "โฉนดตราจอง" มีอายุใช้ได้ 3 ปี สำหรับที่จะทำไร่นา และมีอายุใช้ได้ 6 ปี สำหรับที่จะทำสวน ถ้าผู้จับจองไม่ได้โก่นสร้างพ้นกำหนดนี้ นายระวางเสนากำนันนาต้องเรียกเอาใบจองมาทำลาย แล้วจัดหาผู้อื่นเข้าทำ

สำหรับที่สวนในปีที่ 3 ของรัชกาลที่ 5 มีพระบรมราชโองการตั้งข้าหลวงไปเดินสวน พร้อมด้วยเจ้าพนักงานพระคลังสวนและกรมการท้องที่ เพื่อกำหนดอากรที่บรรดาเจ้าของสวนต้องเสียทุกปีในรัชกาล ในการเดินสวนนั้นข้าหลวงนายระวางและกรมการท้องที่จะออกหนังสือถาวรให้แก่เจ้าของสวน เพื่อกำหนดอากรที่ต้องเสียไปจนกว่าจะได้มีการเดินสวนใหม่ หนังสือสำคัญเรียกว่า "โฉนดตราจอง" หรือ "น่าโฉนด"

การเดินสวนกระทำกันเป็นพิธีอย่างศักดิ์สิทธิ์ มีการบวงสรวงการเดินสวน ข้าหลวงนายระวางนับต้นไม้ที่จะต้องเสียภาษี ขณะเดียวกันก็ทำการรังวัดเนื้อที่สวนและจดเขตลงในหน้าโฉนดโดยละเอียด ถ้ามีข้อโต้เถียงเกิดขึ้น ข้าหลวงนายระวางมีอำนาจตัดสินชี้ขาดว่าใครเป็นเจ้าของ ถ้าผู้วิวาทไม่พอใจตามคำชี้ขาดให้ยื่นอุทธรณ์ร้องเรียนต่อเจ้ากรมในกรุงเทพฯ และถ้าในขณะที่ทำการเดินสวน เจ้าของสวนไม่ปรากฏตัวต่อเจ้าพนักงานก็ถือว่าสวนนั้นเป็นสวนทิ้งร้าง ให้กลับคืนมาเป็นของหลวงและเจ้าพนักงานมีอำนาจ

---

[41] ร. แลงกาต์, <u>ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย</u>, หน้า 342.

ที่จะขายหรือให้แก่ผู้อื่นได้ [42]

ก่อนการออกโฉนดแผนที่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน ได้แก่ ใบจอง โฉนดตราแดง และฎีกาใบเสร็จ หนังสือสำคัญเหล่านี้เจ้าพนักงานกรมนาและพระคลังสวนเป็นผู้ออกเพื่อประโยชน์ของพระคลังโดยเฉพาะ แต่อาจเป็นหลักฐานแห่งสิทธิ์ในที่ดินได้ทางอ้อม กล่าวคือ ผู้ถือใบจองมีสิทธิ์หวงห้ามที่ดินได้แค่ในระยะเวลาอันสั้น คือ 3 ปี 5 ปี 6 ปี ตามประเภทที่ดิน สำหรับโฉนดตราแดงจะเป็นหลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์ในที่จริง ทั้งนี้เพราะจากวิธีการออกโดยข้าหลวงเสนาและนายระวาง ซึ่งเป็นตุลาการมีหน้าที่พิจารณาความในเรื่องที่ดิน ขณะที่ไปเดินและประเมินที่นาและสวนนั้น มีอำนาจแก้ไขข้อความในโฉนดหรือแบ่งแยกโฉนดได้ และเหตุที่ผู้ถือโฉนดตราแดงเสียค่าภาษี ซึ่งมีจำนวนตายตัว ทำให้สิทธิเหนือที่ดิน แยกออกไปจากการครอบครองและเป็นปัจจัยให้ผู้ถือมีสิทธิอันมั่นคงและถาวร ตามแนวความคิดเรื่องกรรมสิทธิ์ในเวลาต่อมา [43]

1.1.2 การพระราชทาน การได้ที่ดินลักษณะนี้มีแพร่หลายมากในสมัยกรุงศรีอยุธยา จากประเพณีพระราชทานรางวัลที่ดินแก่ผู้มีความชอบในราชการ และด้วยเหตุที่พระมหากษัตริย์เป็นเจ้าของที่ดินทั้งหมดในพระราชอาณาเขต การพระราชทานจึงสมบูรณ์เสมอ แม้ว่าที่ดินที่พระราชทานนั้นมีราษฎรเป็นเจ้าของหวงห้ามแล้วก็ตาม เพราะใครจะมาโต้แย้งคัดค้านสิทธิ์ของผู้ที่ได้รับพระราชทานไม่ได้ เสมือนเป็นการขัดกระแสพระบรมราชโองการ

ตามระเบียบผู้รับพระราชทานที่ดิน มีหนังสือสำคัญประทับตราของเจ้าพนักงานกรมนาออกให้ยึดถือไว้ ตามเนื้อความในพระราชกำหนดใหม่ บทที่ 34 กำหนดว่า เมื่อพระมหากษัตริย์โปรดพระราชทานสิ่งหนึ่งสิ่งใดให้แก่ผู้มาทูลขอ ควรมีนายเวรเป็นผู้

---

[42] ประกาศชื่อจะเดินสวน ณ ปีจอ ลงวันอาทิตย์ ขึ้น 1 ค่ำ เดือน 8 ปถมาสาท ปีจอฉอศก จ.ศ.1236 ตรงกับวันที่ 18 มิถุนายน 2417.

[43] ร.แลงกาต์, <u>ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย</u>, หน้า 333.

รับสั่ง ผู้รับพระราชทานจะอ้างว่าตนเป็นผู้รับสั่งเองไม่ได้ เป็นการผิดกฎหมาย ถ้าปฏิบัติให้ถูกต้องตามระเบียบนี้ ผู้ได้รับพระราชทานที่ดินต้องมีหนังสือเป็นหลักฐานเพราะนายเวรย่อมต้องเอาคำสั่งนั้นไปสั่งแก่เจ้าหน้าที่ตามทบวงกรมนั้น ๆ [44]

นอกจากที่ดินซึ่งพระราชทานแก่เอกชนแล้ว พระมหากษัตริย์ยังพระราชทานที่ดินให้เป็นธรณีสงฆ์ ซึ่งมีการพระราชทานมากมายมาตั้งแต่กรุงศรีอยุธยา ที่ดินของวัดวาอารามมีกฎหมายคุ้มครองไว้เป็นพิเศษต่างหาก และการพระราชทานนั้นเป็นเด็ดขาดโดยที่ดินเป็นสิทธิ์แก่พระอริยสงฆ์ทั้งในปัจจุบันและอนาคต ไม่เหมือนกับที่พระราชทานให้แก่เอกชน ซึ่งอาจเรียกคืนได้เสมอ และมีกฎหมายเก่า(อาญาหลวง ร.ศ.138) ห้ามมิให้ซื้อขายที่ที่เป็นกัลปนา หลักนี้ศาลได้ถือเป็นข้อเคร่งครัดต่อมาถึงปัจจุบัน

1.2 <u>การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ที่ดินมีเจ้าของ</u>

การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ที่ดินลักษณะนี้ ได้แก่ การซื้อขาย การให้ การได้ทางมรดก และการได้ทางครอบครอง

1.2.1 การซื้อขาย เดิมมีกฎหมายห้ามมิให้ราษฎรซื้อขายที่ดินกัน ต่อมามีการปล่อยให้ซื้อขายกันได้แต่ไม่แพร่หลาย แต่เกิดเป็นธรรมเนียมมานานที่ผู้ซื้อและผู้ขายบอกเจ้าพนักงานท้องที่แล้วพากันไปวัดที่ปักเขต ในรัชกาลที่ 4 ที่ดินมีราคาสูงขึ้นการซื้อขายเป็นเหตุให้เกิดคดีความมาก โดยเจ้าของเดิมประสงค์จะได้ที่เก่าคืนมา จึงฟ้องผู้ซื้อว่าตนมีเจตนาเพียงขายฝากหรือจำนำไว้เท่านั้น เพื่อตัดความยุ่งยากของศาลในการตีความเจตนาของคู่สัญญา จึงออกกฎหมายมาบัญญัติว่า การซื้อขายจะถือเป็นเด็ดขาดได้ต่อเมื่อเจ้าของเดิมได้มอบ "โฉนดตราแดง"ให้แก่ผู้ซื้อ ซึ่งเป็นการแสดงแนวความคิดใหม่ที่น่าสนใจ คือ "การยึดถือหนังสือสำคัญเป็นเครื่องแสดงกรรมสิทธิ์" การโอนจึงสะดวกและไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมมาก การพิสูจน์กรรมสิทธิ์ก็ง่ายขึ้น และถือว่าเป็นเค้าเงื่อนของการออก"โฉนดแผนที่"ในรัชกาลที่ 5

---

[44] เรื่องเดียวกัน, หน้า 349.

แต่เนื่องจากวิธีการออกใบจองหรือโฉนดตราแดง ไม่เป็นระเบียบประกอบกับ การไม่พิจารณาถึงเจตนาของคู่สัญญาเลยนั้น ขัดต่อการปฏิบัติที่ทำกันมานาน เป็นเหตุให้เกิดความไม่ยุติธรรมต่าง ๆ ขึ้น รัชกาลที่ 5 ทรงประกาศยกเลิกบทบัญญัติดังกล่าว และให้การซื้อขายต้องทำต่อหน้าเจ้าพนักงานท้องที่ ต่อมาภายหลังการใช้กฎหมายโฉนดแผนที่ การซื้อขายต้องทำ ณ หอทะเบียนที่ดินและมีการสลักหลังโฉนดด้วย

1.2.2 การให้และการแลกเปลี่ยน ตามกฎหมายเก่าการให้จะมีผลต่อเมื่อเจ้าของทรัพย์ได้มอบทรัพย์ให้แก่ผู้รับ แม้ทรัพย์จะเป็นที่ดินก็ไม่จำเป็นต้องทำเป็นหนังสือ แต่เนื่องจากเหตุลักษณะเดียวกับการซื้อขาย ทั้งสองฝ่ายต้องไปแจ้งแก่เจ้าพนักงานท้องที่ เว้นแต่เป็นที่ดินที่ไม่ต้องเสียภาษีอากร ภายหลังการใช้กฎหมายโฉนดแผนที่ การให้ต้องทำแบบเดียวกับการซื้อขาย สำหรับการแลกเปลี่ยนตามกฎหมายเก่า สัญญาแลกเปลี่ยนจะสมบูรณ์ต่อเมื่อเจ้าของฝ่ายหนึ่งได้ส่งมอบที่ให้แก่อีกฝ่ายหนึ่ง โดยไม่จำเป็นต้องมีหนังสือ แต่เพราะเหตุเดียวกับการซื้อขาย คู่สัญญาต้องไปแจ้งต่อเจ้าพนักงานท้องที่ให้รู้ถึงการโอนกันนั้น ต่อมาภายหลังการใช้กฎหมายโฉนดแผนที่ก็บัญญัติว่า การแลกเปลี่ยนนั้นให้ทำตามแบบเช่นการซื้อขายและการให้ [45]

1.2.3 การจำนำ การจำนอง และการขายฝาก สัญญาทั้งสามชนิดนี้ความจริงไม่เป็นการให้กรรมสิทธิ์โดยตรงแต่เป็นการทำให้เจ้าของที่ดินได้ประโยชน์ โดยเอาที่ดินของตนไปประกันให้แก่ผู้กู้ยืมเงิน และเป็นหนทางที่อาจทำให้เจ้าของที่ดินเสียที่ดินแก่เจ้าของเงินภายหลัง คำว่า "จำนอง" แต่ก่อนใช้รวมไปกับคำว่า"จำนำ" และมีความหมายเหมือนกัน เพิ่งมาเปลี่ยนและแยกใช้ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ปัจจุบัน

---

[45] ประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.120.

สำหรับการขายฝาก เป็นสัญญามีมาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาต่อเนื่องจนถึงสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ และได้มีการกำหนดให้ชัดเจนและเป็นระเบียบขึ้น ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในปัจจุบัน

1.2.4 การได้ทางมรดก ตามพระอัยยการเบ็ดเสร็จ บทที่ 55 บัญญัติไว้ว่า เมื่อผู้แผ้วถางตายลงที่ดินตกได้แก่ลูกหลาน และให้ลงโทษปรับแก่ผู้ที่บังอาจไปทำในที่นั้นโดยพลการ บทมาตรานี้เป็นลัทธิธรรมเนียมเก่าแก่ที่ถือกันมานานก่อนนี้ ดังเช่นในศิลาจารึกขุนรามคำแหงว่า ป่าหมากป่าพลู ยอมให้ตกเป็นมรดกของลูกหลาน สิทธิ์ของผู้เป็นเจ้าของมั่นคงยิ่งขึ้น ตามพระอัยยการลักษณะมฤดก ปี 2155 ให้ที่ดินเป็นทรัพย์รายหนึ่งในกองมฤดกของเอกชนและตกแก่ทายาท เช่นเดียวกับทรัพย์อื่น การได้ที่ดินทางมรดกจึงตกอยู่ภายใต้บังคับแห่งการได้ทรัพย์มรดกทั่วไป

ต่อมาตามประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.120 บัญญัติให้ผู้รับมรดกที่ดิน มาหอทะเบียนให้เจ้าพนักงานหอทะเบียนสอบแก้ทะเบียน และพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน พ.ศ.2459 ฉบับที่ 2 ก็ได้วางระเบียบให้ผู้รับมรดกปฏิบัติตามข้อบังคับนี้เช่นกัน

2. <u>การออกโฉนดแผนที่ในรัชกาลที่ 5</u>

ในปี 2455 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงจัดให้มีการออกโฉนดตามที่ได้ใช้กันทุกวันนี้ เรียกว่า "โฉนดแผนที่" ซึ่งเป็นหลักฐานแห่งกรรมสิทธิ์อันแท้จริง ทั้งนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงการบริหารและการพระคลัง ครั้งสำคัญในปี 2418 และ 2435

2.1 <u>ความเป็นมาของการออกโฉนดแผนที่</u>

แต่เดิมนั้น อำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ของราชการรวมอยู่ในข้าราชการคนเดียว เช่น เจ้าเมืองและกรมการ นอกจากจะมีหน้าที่ในทางการบริหารแล้วยังมีตำแหน่งเป็นตุลาการพิพากษาคดี เป็นผู้เรียกเก็บภาษี หรือกรณีเจ้าพนักงานกรมนามีหน้าที่ระงับการพิพาทเรื่องที่ดิน เรียกเก็บภาษีหางข้าวค่านาแล้ว ยังมีหน้าที่จัดการหาผู้เข้าทำที่รกร้างว่างเปล่าให้เป็นประโยชน์แก่พระคลัง ทั้งยังมีหน้าที่จัดการขุดคลองและทดน้ำเข้านา จัดซื้อข้าวเปลือกไว้สำหรับกรมทบวงต่าง ๆ เป็นต้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) ทรงเห็นว่า การรวมอำนาจและหน้าที่ในกิจการหลายอย่างไว้แก่คน ๆ เดียว ย่อมเป็นภัยอันตรายแก่การปกครองบ้านเมือง และเป็นช่องทางให้เกิดการทุจริตขึ้น [46]

ในปี 2418 ทรงเริ่มดำเนินการเปลี่ยนแปลงปรับปรุงระเบียบของพระคลังมหาสมบัติ เพื่อให้รายได้ของแผ่นดินตกอยู่ในที่แห่งเดียว และให้เจ้าพนักงานพระคลังมหาสมบัติเป็นผู้มีหน้าที่เรียกเก็บภาษีอากรแต่ฝ่ายเดียว ต่อมาในปี 2435 ได้เปลี่ยนแปลงวางระเบียบ กระทรวง ทบวง กรม ขึ้นใหม่ โดยจัดแบ่งหน้าที่บริหารออกเป็น 12 กระทรวง สำหรับกรมนานั้น ตั้งขึ้นเป็นกระทรวงเกษตราธิการ

การเปลี่ยนแปลงในครั้งนี้ ข้าหลวงเสนาและนายระวาง ไม่มีหน้าที่เกี่ยวกับการเก็บภาษีจึงไม่มีหน้าที่จะออกใบจองหรือโฉนด และเจ้าพนักงานพระคลังก็ไม่มีหน้าที่ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน แทนข้าหลวงเสนาและนายระวางเช่นกัน เป็นเหตุที่ก่อให้เกิดความยุ่งยากแก่ราษฎรและทางการเมือง ประกอบกับขณะนั้นที่ดินมีราคาสูงขึ้น มีการขุดคลองทำถนน และงานโยธาต่าง ๆ จึงเกิดการจับจองทำประโยชน์ในที่ดินมากขึ้น ดังนั้นเมื่อไม่มี

---

[46] ร.แลงกาต์ <u>ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย</u>, หน้า 334.

บทกฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานผู้หนึ่งผู้ใดโดยชัดเจน การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินจึงไม่เป็นระเบียบ สำหรับโรงศาลที่ตั้งขึ้นใหม่ผู้พิพากษาไม่คุ้นเคยกับระเบียบหนังสือสำคัญจึงมีปัญหาในการตัดสินคดีความ อีกทั้งหนังสือสำคัญที่ดินเก่าที่ทำไว้ไม่ชัดเจน การปักเขตต์และวัดที่ทำกันอย่างคร่าว ๆ และไม่มีแผนที่ประกอบ จึงทำให้มีการทับที่และทับซ้อนกันอยู่เสมอ [47]

เพื่อระงับความยุ่งยากทั้งหลายเหล่านี้ จึงทรงพระราชดำริจัดระเบียบที่ดินเสียใหม่ ตามแบบกฎหมายทอแรนด์ของประเทศออสเตรเลีย โดยหนังสือที่ทำขึ้นใหม่จะต้องลงหมายเลขหลักเขตต์และเนื้อที่ให้ชัดเจนมีแผนที่อันถูกต้อง หนังสือสำคัญทำเป็นสองฉบับให้ไว้กับเจ้าของหนึ่งฉบับ และเก็บไว้ที่หอทะเบียนที่ดินหนึ่งฉบับ การโอนต้องทำต่อหน้าเจ้าพนักงานหอทะเบียน และสลักหลังหนังสือสำคัญทั้งสองฉบับจึงจะสมบูรณ์

ระบบใหม่ที่ทรงนำมาใช้เป็นประโยชน์แก่เจ้าของที่ดินเป็นอันมากเพราะหนังสือสำคัญเป็นหลักฐานแห่งกรรมสิทธิ์โดยตรง ซึ่งสามารถพิสูจน์สิทธิ์ของตนได้โดยอ้างหนังสือสำคัญ สำหรับฝ่ายบ้านเมืองนั้นการออกโฉนดที่ทำขึ้นใหม่ เป็นหลักฐานในการเรียกเก็บค่านา ขยายไปตลอดราชอาณาจักร์ ซึ่งผู้ถือโฉนดใหม่จะต้องเสียค่านาตามเนื้อที่ของตน

2.2 <u>การดำเนินงานออกโฉนดแผนที่</u>

ในปี 2438 ได้มอบหมายให้กรมแผนที่เริ่มสำรวจทำแผนที่ระวาง เมื่อได้สำรวจเขตแขวงใหญ่แล้วจึงได้ทดลองนำระบบใหม่มาใช้ ซึ่งขณะนั้น กระทรวงเกษตราธิการยุบเป็นกรมขึ้นอยู่กับกระทรวงพระคลัง แต่ไม่ได้ผลดีเท่าที่ควร ต่อมาเมื่อตั้งกระทรวงเกษตราธิการขึ้นใหม่จึงได้ทดลองอีกครั้งหนึ่ง โดยจำกัดพื้นที่จะออกโฉนดตามระเบียบใหม่ในเขตแขวงเมืองกรุงเก่า เนื้อที่ราว 74,000 ไร่ ซึ่งเป็นไปด้วยความเรียบร้อยจึงขยายงานออกไปทั่วพระราชอาณาจักร์

---

[47] <u>เรื่องเดียวกัน</u>, หน้า 335.

ในปี 2444 ทรงประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.120 มาวางระเบียบใหม่ จัดการตั้งหอทะเบียนที่ดินและวางกฎข้อบังคับ ในการโอนแก้ทะเบียนด้วย ซึ่งกระทรวงเกษตราธิการได้จัดตั้งหอทะเบียนขึ้น ในเขตพระราชวังบางปะอินตามกฎข้อบังคับนี้ [48] และในวันที่ 1 ตุลาคม 2444 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เสด็จพระราชทานโฉนดให้แก่เจ้าของที่ดินโดยพระหัตถ์เป็นปฐมฤกษ์ในฉบับแรก และข้าหลวงเกษตรถวายโฉนดสำหรับที่ดินของพระองค์ในขณะเดียวกันด้วย เมื่อข้าหลวงเกษตรได้ทำการรังวัดสำรวจเขตที่ดินเสร็จสิ้นลง เมื่อวันที่ 24 ตุลาคม 2444 กระทรวงเกษตราธิการจึงมีประกาศยกเลิกหนังสือสำคัญต่าง ๆ ที่ใช้อยู่ก่อนนั้น และบังคับให้เจ้าของมารับโฉนดใหม่แทน

ต่อมาปลายปี 2451 ทรงรวบรวมแก้ไขประกาศและพระราชบัญญัติต่าง ๆที่ออกมาเกี่ยวกับเรื่องโฉนดใหม่แก้ไขเพิ่มเติมและรวบรวมไว้ในพระราชบัญญัติฉบับเดียว คือ พระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.127 และได้ใช้ต่อมาจนกระทั่งมีการประกาศยกเลิกโดยประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 [49] และใช้บังคับมาจนกระทั่งถึงปัจจุบัน

---

[48] ประกาศกระทรวงเกษตราธิการ, 23 กันยายน ร.ศ.120.

[49] พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497, <u>ราชกิจจานุเบกษา,</u> 71 (30 พฤศจิกายน 2497).

3. <u>การได้มาในกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชนในปัจจุบัน</u>

การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินของเอกชนตามกฎหมายปัจจุบัน อาจแยกออกได้ 2 กรณี คือ [50]

กรณีแรก การได้มาโดยทางนิติกรรม เป็นการได้มาของกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 3 กำหนดความสัมพันธ์ของการได้มาระหว่างเอกชนกับเอกชน ได้แก่ การซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้ ซึ่งเป็นเรื่องของกฎหมายเอกชน

กรณีที่สอง การได้มาโดยผลแห่งกฎหมาย เป็นการได้มาของกรรมสิทธิ์ในที่ดินซึ่งกำหนดหลักเกณฑ์ไว้ตามกฎหมายมหาชน ได้แก่ การได้กรรมสิทธิ์โดยอายุความ การได้กรรมสิทธิ์ตามกฎหมายที่ดินและกฎหมายเฉพาะอื่น ๆ

การได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยอายุความนี้ หมายถึง การได้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของผู้อื่นโดยการครอบครอง ที่เรียกว่า "การครอบครองปรปักษ์" ซึ่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติไว้ใน มาตรา 1382 ว่า "บุคคลใดครอบครองทรัพย์สินของผู้อื่นไว้โดยความสงบและโดยเปิดเผยด้วยเจตนาเป็นเจ้าของ ถ้าเป็นอสังหาริมทรัพย์ได้ครอบครองติดต่อกันเป็นเวลาสิบปี ถ้าเป็นสังหาริมทรัพย์ได้ครอบครองติดต่อกันเป็นเวลาห้าปีไซร้ ท่านว่าบุคคลนั้นได้กรรมสิทธิ์" และได้กล่าวถึงหลักเกณฑ์การได้กรรมสิทธิ์โดยอายุความตั้งแต่มาตรา 1382 ถึงมาตรา 1386 การได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยการครอบครองนี้ จะต้องเป็นที่ดินของเอกชนผู้มีกรรมสิทธิ์อยู่แล้วเท่านั้น ไม่มีผลต่อที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือที่วัดที่ธรณีสงฆ์

---

[50] บัญญัติ สุชีวะ, <u>คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์</u>, หน้า 99.

สำหรับการได้กรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดินนั้น มีบัญญัติไว้ใน มาตรา 1334 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่า "ที่ดินรกร้างว่างเปล่าและที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามประมวลกฎหมายที่ดินนั้น ท่านว่าอาจได้มาตามกฎหมายที่ดิน"

ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นนั้น เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามมาตรา 1304 (1) ดังนั้นจะได้กรรมสิทธิ์โดยการซื้อขายธรรมดาหรือโดยอายุความไม่ได้ แต่อาจจะได้กรรมสิทธิ์ตามที่กฎหมายที่ดินบัญญัติไว้ ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ฉบับปัจจุบัน กำหนดการได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยการจัดสรรของรัฐไว้ในมาตรา 27,29 และ 33

นอกจากตามประมวลกฎหมายที่ดิน เอกชนอาจได้กรรมสิทธิ์ที่ดินตามกฎหมายอื่น ๆ คือ ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ.2511 หรือ ตามพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ.2518 เป็นต้น

4. <u>หนังสือสำคัญสำหรับที่ดินเอกชน</u>

ระบบการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินเอกชนที่เป็นรากฐานในปัจจุบัน ซึ่งเริ่มดำเนินการมาตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ 5) นั้น และมีการแก้ไขปรับปรุงมาตามลำดับ ปัจจุบันหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินเอกชนอาจแยกได้ ดังนี้

4.1 <u>หนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน</u>

4.1.1 โฉนดที่ดิน (น.ส.4) ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 มาตรา 1 บัญญัติว่า "โฉนดที่ดิน หมายความว่า หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินและให้หมายรวมถึง โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ตราว่าได้ทำประโยชน์แล้ว"

4.1.2 โฉนดแผนที่ เป็นหนังสือสำคัญที่ออกมาตั้งแต่ รัชกาลที่ 5 ตามประกาศการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.120 มีการทำแผนที่ระวางก่อนออกโฉนด ทำตามแบบพิมพ์หลวง จำลองรูปแผนที่ไว้ในโฉนดเป็นสำคัญ

4.1.3 โฉนดตราจอง ทำเป็นแผนที่รูปลอยเป็นแปลง ๆไม่มีการรังวัดทำแผนที่ ทำตามแบบพิมพ์หลวง ลงชื่อประทับตราเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเป็นสำคัญ ปัจจุบันนี้โฉนดตราจองมีปรากฏอยู่ใน เขตจังหวัดพิษณุโลก สุโขทัย พิจิตร อุตรดิตถ์ และบางส่วนของจังหวัดนครสวรรค์

4.1.4 ตราจองที่ตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" เป็นหนังสืออนุญาตให้จับจองที่ดินตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2479 เมื่อได้ทำประโยชน์ในที่ดินภายใน 2 ปี นับแต่วันได้รับใบเหยียบย่ำ หรือภายใน 3 ปี นับแต่วันได้รับตราจอง ผู้ขอจับจองก็มีสิทธิ์ขอออกตราจองที่ตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว"

ปัจจุบันประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 58 ทวิ บัญญัติให้ผู้มีโฉนดตราจองหรือตราจองที่ตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" มีสิทธิ์มาขอรับโฉนดที่ดินหรือมาขอเปลี่ยนเป็นโฉนดที่ดินได้

4.2 <u>หนังสือแสดงหลักฐานสำหรับที่ดิน</u>

4.2.1 หนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นหนังสือรับรองจากพนักงานเจ้าหน้าที่ว่า ได้มีการทำประโยชน์ในที่ดินแล้วโดยมีเงื่อนไขว่า ผู้ยื่นคำร้องต้องครอบครองทำประโยชน์ตามสมควรแก่สภาพของที่ดิน ตลอดจนสภาพของกิจการที่ได้ทำประโยชน์ ต้องเป็นการทำประโยชน์เต็มทั้งแปลง นอกจากนี้ ที่ดินแปลงที่จะออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์จะต้องไม่เป็นที่ดินดังต่อไปนี้ คือ ที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ที่ชายตลิ่ง ที่เขา ที่ภูเขา หรือที่สงวนหวงห้าม หรือที่ดินซึ่งทางราชการเห็นว่าควร

สงวนไว้เพื่อทรัพยากรธรรมชาติ [51] แบบของหนังสือรับรองทำประโยชน์มี 4 แบบ คือ

4.2.1.1 แบบหมายเลข 3 ท้ายกฎกระทรวงเกษตราธิการ ออกตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2479 ซึ่งออกให้ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ และจำเป็นต้องแจ้ง ส.ค.1 ด้วย เพราะไม่ถือว่าเป็นหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์

4.2.1.2 แบบหมายเลข 3 ที่ออกภายหลังประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ใช้บังคับซึ่งไม่จำเป็นต้องแจ้ง ส.ค.1 เพราะถือเป็นการออกสืบเนื่องจากใบเหยียบย่ำ ตามมาตรา 7 หรือมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน

4.2.1.3 แบบ น.ส.3 ออกตามกฎกระทรวง (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2497 ข้อ 3 เป็นแผนที่รูปลอยไม่มีระวางรูปแผนที่ จึงยากแก่การตรวจสอบตำแหน่งที่ตั้งของที่ดิน

4.2.1.4 แบบ น.ส.3.ก ออกตามกฎกระทรวง(ฉบับที่ 18) พ.ศ.2515 ใช้ในกรณีออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยใช้ระวางรูปถ่ายทางอากาศ

4.2.2 ใบจอง (น.ส.2) เป็นหนังสือที่แสดงว่ารัฐยอมให้ครอบครองที่ดินชั่วคราว และจะออกให้ได้ใน 2 กรณี คือ

4.2.2.1 ใบจองที่รัฐออกให้ในกรณีรัฐจัดที่ดินผืนใหญ่ เพื่อประชาชน ตามมาตรา 27 และมาตรา 30 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497

4.2.2.2 ใบจองที่ออกให้ กรณีราษฎรขอจับจองที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อยตามมาตรา 33 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497

---

[51] กฎกระทรวง (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2497, <u>ราชกิจจานุเบกษา</u> 71 (11 ธันวาคม 2497).

4.2.3 ใบไต่สวน (น.ส.5) เป็นหนังสือแสดงการสอบสวนเพื่อออกโฉนดที่ดินและให้หมายถึงใบนำด้วย เพราะในการออกโฉนดที่ดินนั้นไม่ว่าจะเป็นการออกโฉนดที่ดินโดยวิธีเดินสำรวจทั้งตำบล หรือออกเฉพาะรายก็ตาม เจ้าหน้าที่จะต้องสอบสวนในแบบพิมพ์ น.ส.5 หรือ ใบไต่สวน เพื่อให้ทราบรายละเอียดที่สำคัญต่าง ๆ

4.2.4 ส.ค.1 เป็นแบบแจ้งการครอบครองที่ดินออกให้ในกรณีราษฎรแจ้งการครอบครองที่ดิน ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 หลักเกณฑ์ผู้อยู่ในข่ายที่ต้องแจ้งการครอบครอง ต้องเป็นผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ และที่ดินที่ครอบครองและทำประโยชน์นั้นจะต้องเป็นที่ดินที่ยังไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ (คือไม่มีโฉนดที่ดิน โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง หรือตราจองที่ตราว่า ได้ทำประโยชน์แล้ว) โดยต้องแจ้งต่อนายอำเภอแห่งท้องที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่ภายใน 180 วัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (1 ธันวาคม 2497-29 พฤษภาคม 2498) [52]

4.2.5 ใบเหยียบย่ำ เป็นหนังสืออนุญาตให้เข้าจับจองที่ดินตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2479 นายอำเภอเป็นผู้ออกให้ และผู้ได้รับใบเหยียบย่ำจะต้องทำประโยชน์ให้แล้วเสร็จภายใน 2 ปี เมื่อครบ 2 ปีแล้วทำประโยชน์ได้เท่าใดก็มีสิทธิ์เท่านั้น ที่ดินส่วนที่ไม่ได้ทำประโยชน์ให้ตกเป็นของรัฐตามเดิม ในทางปฏิบัติการออกใบเหยียบย่ำและตราจองเป็นการออกตามบทเฉพาะกาลของ พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 เพื่อคุ้มครองสิทธิ์ของผู้ได้รับหลักฐานดังกล่าวไว้ ปัจจุบันไม่มีการออกให้อีกแล้ว

---

[52] ศิริ เกวลินสฤษดิ์, <u>คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน</u> (กรุงเทพมหานคร : บริษัทบพิธการพิมพ์ จำกัด,2531), หน้า 4.

5. <u>การสิ้นสุดแห่งกรรมสิทธิ์ที่ดิน</u>

การสิ้นสุดในกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชนนอกจากที่กำหนดตามวิธีการต่าง ๆ ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือกฎหมายเฉพาะเรื่องอื่น ๆ แล้ว ยังมีการสิ้นสุดแห่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามกฎหมายมหาชนได้แก่ "การเวนคืนและการทอดทิ้ง"

ในตอนต้นกรุงศรีอยุธยาเมื่อการห้ามซื้อขายที่ดินยังใช้บังคับอยู่ และยังถือกันว่าพระมหากษัตริย์เป็นผู้แจกที่ดินแก่ราษฎร ดังนั้น เจ้าของซึ่งจะออกจากที่ดินต้องไปแจ้ง "เวนคืนที่" ต่อเจ้าพนักงานท้องที่ให้รู้ไว้เพื่อเจ้าพนักงานจะได้เข้าไปอารักขาและจัดหาผู้อื่นเข้าทำประโยชน์ต่อไป แต่ในปลายสมัยกรุงศรีอยุธยาเจ้าของที่ดินไม่ค่อยจะเอาใจใส่ปฏิบัติตามระเบียบการเวนคืนที่ และมักจะออกไปจากที่เฉย ๆ ทั้งนี้เพราะมีการจราจลและสงครามอยู่เสมอ ๆ การละทิ้งและอพยพออกจากที่ดินโดยไม่ทันเวนคืนจึงกลายเป็นเรื่องปกติไป

สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ สันนิษฐานว่าเจ้าพนักงานกรมนาได้รื้อฟื้นประเพณีเวนคืนที่ขึ้นมาในรัชกาลที่ 2 และที่ 3 แต่ไม่มีหลักฐานแน่นอน มาในรัชกาลที่ 4 ตามประกาศยกเลิกหางข้าวค่านาปีแรกโก่นสร้างปีมะเมีย 2401 บัญญัติว่า "ถ้าเจ้าของละทิ้งนาเสียก็ให้เวนคืนแก่ผู้สำเร็จราชการเมืองและกรมการตามอย่างนาคู่โค" และมีข้อบัญญัติชัดเจนในตอนต้นรัชกาลที่ 5 ไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะประเมินนาปีจอ จ.ศ.1236 (พ.ศ.2417) ข้อ 11 บัญญัติว่า "ถ้าเจ้าของนาฟางลอยละทิ้งที่ไว้ไม่มาเวนคืน เจ้าพนักงานกรมนาจะได้เรียกค่านาแก่เจ้าของที่เหมือนเช่นนาคู่โคไร่ละสลึง จนกว่าเจ้าของนาหรือผู้อื่นจะได้เข้าทำต่อไปจึงจะเรียกค่านาอย่างนาฟางลอย" สำหรับที่ดินที่มีโฉนดแผนที่ตามประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.120

ข้อ 11 บัญญัติว่า "ถ้าผู้ใดจะเวนคืนที่ดินให้นำโฉนดที่ดินมาส่งเจ้าพนักงานเกษตราธิการประจำเมืองนั้น" และข้อ 17 และ 18 แห่งกฎเสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ ร.ศ.120 ซึ่งต่อมาได้รวมเข้าเป็นมาตรา 57 และ 58 ในพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.127 วางระเบียบเรื่องการเวนคืนไว้อย่างละเอียดเพื่อให้เจ้าพนักงานปฏิบัติตามให้ถูกต้อง แต่การเวนคืนเกือบจะไม่มีเลย [53]

เมื่อพิจารณาความหมายของคำว่า "การเวนคืน" ที่ใช้อยู่ในกฎหมายเก่าจะมีความหมายต่างกับ "การเวนคืน" ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ซึ่งหมายถึง "การบังคับซื้อโดยอำนาจรัฐ ที่จะให้เจ้าของที่ดินออกจากที่ดินของตนในการอันจำเป็นเพื่อสาธารณประโยชน์" เพราะสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชถือว่าพระมหากษัตริย์เป็นอันหนึ่งอันเดียวกับรัฐ คือ เป็นตัวรัฐเอง และทรงเป็นเจ้าของที่ดินในพระราชอาณาเขต ราษฎรเป็นเพียงผู้อาศัยอยู่ในที่ดินของพระมหากษัตริย์ จึงทรงมีสิทธิ์ขับไล่ออกจากที่ดินได้เสมอเมื่อมีพระราชประสงค์ต้องการที่ดินสำหรับงานสาธารณประโยชน์ แม้เมื่อมีการออกโฉนดแผนที่ในรัชกาลที่ 5 ก็ไม่ได้เปลี่ยนแปลงสิทธิ์ขับไล่นี้ดังจะเห็นได้จาก พระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 127 มาตรา 36 ที่บัญญัติว่า "ผู้ถือกรรมสิทธิ์ไม่พ้นจากความรับผิดชอบและความจำเป็นที่จะต้องประพฤติตามกฎหมาย เช่น ในการที่รัฐบาลจะต้องการที่เพื่อราชการหรือเพื่อสาธารณประโยชน์เป็นต้น"

โดยเหตุที่การบังคับซื้อมีมูลเนื่องมาจากอำนาจของพระมหากษัตริย์เหนือที่ดินนั้น การจะขับไล่ราษฎรออกจากที่ดินจะต้องมีพระบรมราชโองการบังคับทุกกรณีไป แม้ว่าจะเป็นไปเพื่อสาธารณประโยชน์ก็ตาม กระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ไม่มีอำนาจจัดทำได้เองต้องทูลขอพระบรมราชานุญาตเสียก่อนทุกครั้ง ดังจะเห็นได้จากประกาศต่าง ๆ ของกรมโยธิการและศุขาภิบาลในรัชกาลที่ 5 เรื่องการสร้างซ่อมแซมขยายถนนในกรุงเทพฯ เป็นต้น

---

[53] ร.แลงกาต์ <u>ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย</u>, หน้า 367.

เนื่องจากหลักที่ว่า พระมหากษัตริย์เป็นเจ้าของที่ดินที่จะเรียกคืนผู้ถือกรรมสิทธิ์ จึงไม่มีสิทธิ์ตามกฎหมายที่จะได้ค่าชดเชย การสร้างถนนในรัชกาลที่ 5 นั้น เมื่อตัดถนนใหม่ ๆ ในกรุงเทพฯ กรมโยธาธิการหรือศุขาภิบาลจะสั่งให้บรรดาประชาชนที่อยู่ในเขตที่จะถูกตัดถนนรื้อถอนโรงเรือนของตนไปภายในกำหนดเวลาโดยไม่ต้องรับค่าชดเชยเลย [54] แต่ในปี พ.ศ. 2442 เมื่อตัดถนนราชดำเนินและถนนเทวียุรยาตร์ ทรงพระราชดำริว่า

"การปฏิบัติแต่ก่อนไม่ได้เป็นธรรมเนียมอันดี และต้องด้วยความชอบธรรม เพราะทำให้เจ้าของที่บางรายได้ประโยชน์บางรายเสียประโยชน์เป็นผลผิดตรงกันข้าม จึงควรเปลี่ยนแปลงระเบียบการจัดที่สร้างถนนสายนี้ใหม่ ให้กรมศุขาภิบาลซื้อบรรดาที่ดิน ซึ่งต้องตัดถนนกับที่ดินแนวริมถนนตามราคาที่ดินในท้องตำบลก่อนที่ล่วงมาแล้วปีหนึ่ง ถ้าเจ้าพนักงานและเจ้าของที่ดินทำความตกลงกันไม่ได้ให้ตั้งคนกลางตัดสิน เมื่อสร้างถนนเสร็จแล้วเจ้าของที่ดินแนวริมถนนที่ได้ขายให้เจ้าพนักงานมีโอกาสถ่ายคืนได้ตามราคาทุนเงินสร้าง" [55]

ในตอนปลายรัชกาลที่ 5 ผู้เป็นเจ้าของที่ดินก็จะได้รับค่าชดเชยที่ดินในการก่อสร้างงานสาธารณประโยชน์ ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง ปี 2475 ได้มีการบัญญัติเรื่อง "การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์" เป็นครั้งแรกไว้ใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 34 และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับต่อ ๆ มา ก็ได้บัญญัติเรื่องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไว้ทุกฉบับ

---

[54] ประกาศกรมโยธาธิการ ลงวันที่ 30 มกราคม ร.ศ.110 (พ.ศ.2434), กรมศุขาภิบาล ลงวันที่ 20 สิงหาคม ร.ศ.117 (พ.ศ.2441) ในการสร้างถนนดินสอ.

[55] ประกาศจัดสร้างถนนราชดำเนิน ลงวันที่ 15 สิงหาคม ร.ศ.118, และประกาศจัดที่สร้างถนนเทวียุรยาตร์ ลงวันที่ 26 กันยายน ร.ศ.118.

สำหรับกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นได้ตราขึ้นครั้งแรกเมื่อ ปี 2497 ภายหลังการประกาศใช้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2495 คือ พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2497 ต่อมามีการแก้ไขปรับปรุงและประกาศใช้ฉบับใหม่ในปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 [56]

ส่วน "การละทิ้ง"นั้น ก่อนการตราประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 4 แบ่งการละทิ้งออกเป็น 2 ประเภท คือ

(1) ที่ดินที่ออกโฉนดแผนที่ เจ้าของขาดกรรมสิทธิ์เมื่อละทิ้งเกินกว่า 9 ปี และเจ้าพนักงานเกษตรได้จัดการไต่สวน ตามกฎข้อบังคับแห่งพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2469

(2) ที่ดินที่ยังไม่มีโฉนด ตามหลักเจ้าของขาดกรรมสิทธิ์เมื่อละทิ้งไปเพียง 1 ปี แต่มีข้อยกเว้นบางประการ เช่น สวนและที่มีโรงเรือนปลูกอยู่ซึ่งต้องละทิ้งเกินกว่า 9 ปี จึงจะขาดกรรมสิทธิ์

ต่อมา ได้บัญญัติไว้ใน มาตรา 1334 ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่า "ที่ดินรกร้างว่างเปล่าและที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดินนั้น ท่านว่าบุคคลอาจได้มาตามประมวลกฎหมายที่ดิน" และสำหรับการทอดทิ้งตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน มาตรา 6 บัญญัติว่า

---

[56] ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 104 ตอน 164 ฉบับพิเศษ,ลงวันที่ 19 สิงหาคม 2530.

"บุคคลใดมีสิทธิ์ในที่ดินตามโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หากบุคคลนั้นทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดินหรือปล่อยที่ดินให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าเกินกำหนดเวลาดังต่อไปนี้

(1) สำหรับที่ดินที่มีโฉนดที่ดินเกิน 10 ปี ติดต่อกัน

(2) สำหรับที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์เกิน 5 ปี ติดต่อกัน

ให้ถือว่าเจตนาสละสิทธิ์ในที่ดินเฉพาะส่วนที่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ หรือที่ปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า เมื่ออธิบดีได้ยื่นคำร้องต่อศาล และศาลได้สั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวให้ที่ดินนั้นตกเป็นของรัฐเพื่อดำเนินการตามประมวลกฎหมายนี้ต่อไป"

6. <u>ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิ์ของเอกชน กรณีการเพิกถอนหรือแก้ไขโฉนดที่ดินของเอกชน</u>

คำวินิจฉัยทางปกครองเรื่อง การเพิกถอนหรือแก้ไขโฉนดที่ดิน [57] เนื่องจากอธิบดีกรมที่ดินได้มีคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินของผู้ร้องทุกข์ โดยอ้างว่าโฉนดที่ดินดังกล่าวออกทับทางสาธารณประโยชน์ ผู้ร้องทุกข์เห็นว่า คำสั่งของอธิบดีกรมที่ดินไม่ถูกต้องเพราะไม่เคยมีทางสาธารณประโยชน์ในที่ดินของตน จึงร้องทุกข์ขอให้ยกเลิกคำสั่งของอธิบดีกรมที่ดินดังกล่าว เป็นกรณีแสดงให้เห็นแนวความคิดที่แตกต่างในหลักกฎหมายปกครองของนักกฎหมายไทย ที่ฝ่ายหนึ่งมุ่งที่จะรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ กับอีกฝ่ายหนึ่งที่มุ่งคุ้มครองสิทธิ์ของเอกชนจากการสั่งการโดยไม่มีเหตุผลของฝ่ายปกครอง ซึ่งปัญหาดังกล่าวจะเชื่อมโยงไปถึงการใช้กฎหมายสนองนโยบายที่ดินแห่งชาติในอนาคต เนื่องจากจะต้องมีการใช้กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมหรือการตั้งถิ่นฐานบนที่ดินของเอกชนด้วย

---

[57] สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, "คำวินิจฉัยทางปกครอง เรื่องการเพิกถอนหรือแก้ไขโฉนดที่ดินของเอกชน," <u>วารสารกฎหมายปกครอง</u> ปีที่ (ธันวาคม 2527):499-521.

6.1 <u>ข้อเท็จจริงและประเด็นปัญหา</u>

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้รับคำร้องทุกข์ของ นายไพโรจน์ โตอ่อน ความว่า ผู้ร้องทุกข์เป็นเจ้าของที่ดิน โฉนดเลขที่ 7466 ตำบลโพธิชนไก่ อำเภอบางระจัน จังหวัดสิงห์บุรี ซึ่งเดิมออกให้แก่นางชั้น โตอ่อน มารดาของผู้ร้องทุกข์โดยอาศัยหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน(ส.ค.1) ก่อนมีการออกโฉนดที่ดินแปลงดังกล่าวได้มีการรังวัดสอบเขตที่ดินซึ่งเจ้าของที่ดินข้างเคียงทุกคนก็ได้รับรองเขตให้ ในปี 2517 มารดาของผู้ร้องทุกข์ได้ยกที่ดินดังกล่าวให้ผู้ร้องทุกข์โดยเสน่หา

ในปี 2524 ผู้ร้องทุกข์ได้รับแจ้งจากจังหวัดสิงห์บุรีว่า ได้มีผู้ร้องเรียนว่าโฉนดของผู้ร้องทุกข์ทับทางสาธารณประโยชน์ ซึ่งเจ้าหน้าที่ได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงและสอบสวนพยานหลักฐานแล้ว ปรากฏว่าเดิมมีทางสาธารณประโยชน์อยู่จริงโดยใช้เป็นทางกระบือและราษฎรสัญจรไปมาผ่านที่ดินของผู้ร้องทุกข์ จึงขอให้ผู้ร้องทุกข์ยินยอมให้แก้ไขโฉนดโดยวิธีกันเขตทางสาธารณะออก ผู้ร้องทุกข์ได้ยืนยันต่อเจ้าหน้าที่ว่าการออกโฉนดของผู้ร้องทุกข์ถูกต้องตามกฎหมายและไม่เคยมีทางสาธารณประโยชน์ในที่ดินของผู้ร้องทุกข์

ต่อมาผู้ร้องทุกข์ได้รับแจ้งจากจังหวัดสิงห์บุรีว่า อธิบดีกรมที่ดินได้มีคำสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินของผู้ร้องทุกข์ และให้ผู้ร้องทุกข์ไปคัดสำเนา ส.ค.1 จากที่ว่าการอำเภอบางระจันมาเก็บไว้เป็นหลักฐาน หากผู้ร้องประสงค์จะขอออกโฉนดที่ดินแปลงใหม่นี้โดยให้กันที่ที่เป็นทางสาธารณประโยชน์ออกไป ก็ให้ผู้ร้องทุกข์นำสำเนา ส.ค.1 ดังกล่าวมาขอออกโฉนดต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ต่อไป ผู้ร้องทุกข์เห็นว่า คำสั่งของอธิบดีกรมที่ดินที่ให้เพิกถอนโฉนดที่ดินของผู้ร้องทุกข์นั้นไม่ชอบ เพราะไม่เคยมีทางสาธารณประโยชน์ในที่ดินของผู้ร้องทุกข์ จึงร้องทุกข์ขอให้ยกเลิกคำสั่งดังกล่าวของอธิบดีกรมที่ดิน และให้โฉนดที่ดินเดิมของผู้ร้องทุกข์เป็นโฉนดที่ชอบด้วยกฎหมาย

จังหวัดสิงห์บุรีและกรมที่ดินได้ชี้แจงข้อเท็จจริงว่า เดิมนางล้ำพวน ม่วงใหม่ได้ร้องเรียนว่า ผู้ร้องทุกข์ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินดังกล่าวได้ล้อมรั้วปิดกั้นทางสาธารณประโยชน์ที่ผู้ร้องเรียนเคยใช้อยู่เป็นประจำ จังหวัดสิงห์บุรีจึงได้ทำการสอบสวนข้อเท็จจริง ปรากฏว่า โฉนดที่ดินดังกล่าวซึ่งเดิมออกให้นางชั้น โตอ่อน มารดาของผู้ร้องทุกข์ และต่อมานางชั้นฯ ยกให้ผู้ร้องทุกข์โดยเสน่หานั้น ได้ออกโดยอาศัยหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) ซึ่งนางชั้นฯ ได้แจ้งการครอบครองที่ดินคลุมเอาทางสาธารณประโยชน์ที่ผ่านกลางที่ดินแปลงดังกล่าวมาแต่เดิมเข้าไว้ด้วย เมื่อมีการรังวัดออกโฉนดที่ดินก็ไม่ได้ทำการกันเขตทางสาธารณประโยชน์ออกเสียก่อน จึงเป็นเหตุให้โฉนดที่ดินดังกล่าวออกทับทางสาธารณประโยชน์ที่มีอยู่ก่อนการออกโฉนดที่ดิน กรณีเข้าลักษณะเป็นการออกโฉนดที่ดินไปโดยคลาดเคลื่อนและไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งต้องดำเนินการตาม มาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

แต่เพื่อไม่ให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้ร้องทุกข์ กรมที่ดินได้ขอให้ผู้ร้องทุกข์ยินยอมนำรังวัดกันเขตทางสาธารณประโยชน์ออก แล้วแก้ไขรูปแผนที่และเนื้อที่ในโฉนดที่ดินให้ถูกต้อง และได้แจ้งผู้ร้องทุกข์ด้วยว่า หากผู้ร้องทุกข์ไม่ยินยอม กรมที่ดินก็จะต้องทำการเพิกถอนโฉนดที่ดินทั้งแปลง และหากผู้ร้องทุกข์ประสงค์จะคัดค้านประการใด ก็ให้ยื่นคำคัดค้านภายในกำหนด 30 วัน นับแต่วันที่รับแจ้ง เมื่อผู้ร้องทุกข์รับทราบได้มีหนังสือคัดค้านการเพิกถอนหรือแก้ไขโฉนดที่ดินแปลงดังกล่าว และไม่ยินยอมให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทำการรังวัดกันเขตทางออก กรมที่ดินจึงได้มีคำสั่งให้เพิกถอนโฉนดที่ดินแปลงดังกล่าวนั้นเสีย ทั้งฉบับเจ้าของที่ดินและฉบับสำนักงานที่ดิน

6.2 <u>ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา(กรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์คณะที่ 3)</u>

คณะกรรมการฯ ได้ตรวจสำนวนแล้ว ข้อเท็จจริงฟังได้ว่าจากการสอบถ้อยคำผู้ที่มีที่ดินติดต่อกับผู้ร้องทุกข์ทางด้านทิศเหนือ และผู้ที่มีที่ดินติดต่อกับที่ดินของผู้ร้องทุกข์ทางด้านทิศใต้ ต่างให้ถ้อยคำสอดคล้องกันว่าที่ดินของตนติดทางสาธารณะ จากการสอบสวน

ผู้ใหญ่บ้านและราษฎรที่เคยอาศัยอยู่ในบริเวณดังกล่าว ได้ให้ถ้อยคำสอดคล้องกันว่าทางพิพาทเป็นทางสาธารณะ และจากการตรวจสอบหลักฐาน ส.ค.1 เดิมและ น.ส.3 ก ของเจ้าของที่ดินบริเวณใกล้เคียง ปรากฏว่า ที่ดินของบุคคลดังกล่าวทางทิศตะวันออกจดทางสาธารณะทั้งสิ้น ดังนั้นเมื่อพิจารณาจากสภาพที่ตั้งของที่ดินในบริเวณที่ต่อเนื่องกับที่เป็นปัญหานี้แล้ว ปรากฏว่าที่ดินด้านเหนือและด้านใต้ของที่พิพาทเป็นทางสาธารณะ กรณีจึงเชื่อว่า บริเวณที่ดินส่วนที่มีกรณีพิพาทเป็นทางสาธารณะโดยเป็นทางเส้นเดียวกัน

คณะกรรมการฯ พิจารณาเห็นว่า เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า โฉนดที่ดินของผู้ร้องทุกข์ออกทับทางสาธารณะ อธิบดีกรมที่ดินจึงย่อมมีอำนาจสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขได้ตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และสำหรับกรณีนี้ ก่อนที่จะมีการดำเนินการเพื่อเพิกถอนโฉนดที่ดินนั้น กรมที่ดินก็ได้ดำเนินการให้สำนักงานที่ดินจังหวัดสิงห์บุรี มีหนังสือแจ้งให้ผู้ร้องทุกข์ทราบโดยขอให้ผู้ร้องทุกข์ยินยอมให้รังวัดกันเขตทางสาธารณประโยชน์ออก แล้วแก้ไขรูปแผนที่และเนื้อที่ในโฉนดให้ถูกต้อง และได้ให้โอกาสผู้ร้องทุกข์ทำการคัดค้านภายใน 30 วัน นับแต่วันที่รับแจ้ง แต่ผู้ร้องทุกข์ไม่ยินยอมและได้ทำการคัดค้านภายในกำหนด จึงถือได้ว่าการเพิกถอนโฉนดที่ดินดังกล่าว เจ้าหน้าที่และอธิบดีกรมที่ดินได้มีการปฏิบัติถูกต้องตามขั้นตอนของกฎหมายแล้ว คณะกรรมการฯจึงมีมติให้ยกเรื่องร้องทุกข์นี้เสีย

6.3 <u>ข้อสังเกตและความเห็นของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา (เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา)</u>

เลขาธิการฯ ได้พิจารณาคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์แล้ว มีความเห็นแตกต่างไปจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการฯ และโดยข้อเท็จจริงที่ปรากฏในสำนวนร้องทุกข์ กรณีนายไพโรจน์ โตอ่อน นี้ เป็นข้อเท็จจริงที่มีความสำคัญเกี่ยวกับ "หลักกฎหมายปกครอง" เลขาธิการฯ จึงได้ตั้งข้อสังเกตไว้ ดังนี้

เลขาธิการฯเห็นด้วยกับคณะกรรมการฯว่า เจ้าหน้าที่และอธิบดีกรมที่ดินได้ปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายแล้ว แต่เลขาธิการฯเห็นว่า อธิบดีกรมที่ดินได้ใช้อำนาจเกินกว่าที่จะมี "เหตุผล" สนับสนุน ดังนั้นจึงเป็นการใช้อำนาจโดยไม่ชอบ กล่าวคือ มาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้บัญญัติให้อำนาจแก่อธิบดีกรมที่ดินไว้หลายประการ คือ จะเพิกถอนแก้ไข หรือออกใบแทนโฉนดที่ดินก็ได้ และตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏในกรณีนี้นั้นโฉนดที่ดินที่ออกให้แก่ผู้ร้องทุกข์มีความผิดพลาดเพียงบางส่วน (ไม่ว่าการแก้ไขโฉนดจะกระทำโดยการแก้ไขใน "ใบโฉนดที่ดิน"ฉบับเดิม หรือจะเพิกถอนโฉนดที่ดินฉบับเดิมและออกโฉนดที่ดินฉบับใหม่ให้โดยมีการแก้ไขกันเขตให้ถูกต้องก็ได้) เลขาธิการฯ เห็นว่า การที่เจ้าของที่ดิน (ผู้ร้องทุกข์) ไม่ยินยอม หรือไม่ได้ให้ความร่วมมือในการรังวัดกันเขตทางสาธารณะออก ไม่ใช่ "เหตุผล" ที่จะทำให้อธิบดีกรมที่ดินจะสามารถใช้ดุลยพินิจสั่งการเพิกถอนโฉนดเสียทั้งฉบับได้ และนอกจากนั้นในการสั่งแก้ไขโฉนดที่ดินเพียงบางส่วน อธิบดีกรมที่ดินก็มีวิธีการตามบทบัญญัติของกฎหมายอยู่แล้วที่จะดำเนินการได้ โดยเจ้าพนักงานของกรมที่ดินจะสามารถเข้าไปทำการรังวัดได้ตามมาตรา 66 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน (อำนาจเข้าไปในที่ดินเพื่อทำการรังวัด ฯลฯ)

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น เลขาธิการฯ จึงเสนอขอนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการให้อธิบดีกรมที่ดิน ดำเนินการแก้ไขโฉนดที่ดินโดยกันพื้นที่ที่เป็นเขตทางสาธารณะ (เท่าที่ปรากฏจากพยานหลักฐานที่ทางราชการรวบรวมได้) ออกจากเขตพื้นที่ในโฉนดที่ดินเดิม และให้กรมที่ดินแจ้งให้เจ้าของที่ดิน(ผู้ร้องทุกข์)ทราบ เพื่อจะได้มาขอรับโฉนดที่ดินที่แก้ไขแล้วไปจากกรมที่ดินได้ และต่อไปหากปรากฏว่าเจ้าของที่ดิน(ผู้ร้องทุกข์)ทำการคัดค้าน หรือมีความเห็นว่าพื้นที่ที่ทางราชการได้กันออกนั้นไม่ตรงต่อความจริง ก็ให้อธิบดีกรมที่ดินแจ้งให้เจ้าของที่ดิน(ผู้ร้องทุกข์)ไปดำเนินคดียังศาลที่มีอำนาจทางแพ่งเป็นคดีแพ่ง เพื่อพิสูจน์ว่าตนควรได้กรรมสิทธิ์ในพื้นที่มากน้อยเพียงใด

เลขาธิการฯ เห็นว่า ปัญหาเรื่องขอบเขตของ "พื้นที่" ในโฉนดว่าควรมีเพียงใดหรือปัญหาว่า "ทางสาธารณะ" จะมีความกว้างยาวเพียงใดนั้น ไม่ควรเป็นเรื่องที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะรับไว้วินิจฉัยต่อไป(แม้ว่าจะมีการร้องทุกข์ขึ้นอีก) เพราะเรื่อง

นี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับปัญหากรรมสิทธิ์ในที่ดิน ซึ่งควรพิจารณาโดยกระบวนการพิจารณาของ "คดีแพ่ง" ซึ่งเป็นระบบที่มีวิธีการสืบพยานเพื่อยืนยัน "ข้อเท็จจริง" เกี่ยวกับการครอบครองและการใช้สิทธิ์ในที่ดินได้ดีกว่า "วิธีพิจารณาคดีปกครอง"

และหากนายกรัฐมนตรีพิจารณาเห็นสมควร สั่งการให้อธิบดีกรมที่ดินแก้ไขโฉนดที่ดิน(โดยกันพื้นที่ออกบางส่วน)ให้แก่เจ้าของที่ดิน(ผู้ร้องทุกข์)แล้ว นายกรัฐมนตรีสมควรจะสั่งการโดยอาศัย มาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2526 หรือควรเป็น "การสั่งการในทางบริหาร"(กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน) ในปัญหานี้ เลขาธิการฯเห็นว่า มีเหตุผลสมควรที่นายกรัฐมนตรีจะสั่งการในทางบริหาร เพราะเรื่องนี้เป็นกรณีเข้าตามนัยของ มาตรา 19 (2)(จ) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522 ซึ่งคณะกรรมการฯวินิจฉัยร้องทุกข์ยังไม่มีอำนาจรับไว้พิจารณา ทั้งนี้จนกว่าจะมีการออกกฎกระทรวงตาม มาตรา 19 วรรคสอง เสียก่อน

และเลขาธิการฯ เห็นว่า กรณีนี้เป็นกรณีแรกซึ่งเป็นกรณีที่อยู่ในนัยของมาตรา 19 (2)(จ)[58] คือเป็นกรณีที่ (อธิบดีกรมที่ดิน) สั่งการโดย "ไม่มีเหตุผลสมควร" ซึ่งตามมาตรา 19 วรรคสอง คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะรับไว้พิจารณาไม่ได้จนกว่าจะมีการออกกฎกระทรวงแล้ว นอกจากนี้ยังเป็นกรณีแรกที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ได้รับไว้พิจารณาและดำเนินกระบวนพิจารณาจนปรากฏข้อเท็จจริงที่ยืนยันได้ว่า"การสั่งเพิกถอนโฉนดที่ดินทั้งฉบับ" ของอธิบดีกรมที่ดิน เป็นการสั่งการที่ไม่มีเหตุผลอันสมควร

---

[58] มาตรา 19 เรื่องร้องทุกข์ที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะรับไว้พิจารณาได้ต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้

(1) เป็นเรื่องที่ผู้ร้องทุกข์ได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ และ

(2) ความเดือดร้อนหรือความเสียหายตาม (1) นั้นเนื่องมาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(จ) กระทำการโดยไม่สุจริตหรือโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

ความใน (2) (ง) และ (จ) จะใช้เมื่อใดกับหน่วยงานของรัฐใดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

เลขาธิการฯ มีข้อสังเกตกรณีที่ปรากฏในการร้องทุกข์นี้ว่า เป็นทฤษฎีกฎหมายปกครองที่สำคัญมากทฤษฎีหนึ่ง กล่าวคือ เป็นทฤษฎีที่แสดงให้เห็นถึง "อำนาจ" ของ "สถาบันฝ่ายกฎหมายปกครอง"ในการสั่งเปลี่ยนแปลงคำสั่งของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองบนพื้นฐานของ"หลักการ"ที่ว่า ถ้าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองที่ออกคำสั่งนั้น ไม่มี "เหตุผลที่เพียงพอสำหรับสั่งการเช่นนั้น"สถาบันฝ่ายกฎหมายปกครองก็จะสั่งการเปลี่ยนแปลงคำสั่งได้ กรณีคำร้องทุกข์เรื่องนี้จึงแสดงให้เห็นถึง"อำนาจที่แท้จริงของศาลปกครอง" ว่าศาลปกครองมีเขตอำนาจกว้างขวางเพียงใด เพราะศาลปกครองสามารถสั่งการได้โดยอาศัยเหตุผลที่ตนเองเป็นผู้อ้างขึ้นและชี้ขาดเอง กรณีตัวอย่างนี้แสดงให้เห็นว่า"อำนาจของศาลปกครอง"นั้น มิใช่มีแต่อำนาจในการตีความตัวบทกฎหมาย (ถ้อยคำและเจตนารมณ์) เท่านั้น แต่มี "อำนาจ" ที่เป็นลักษณะของ"การสั่งการทางบริหาร" (ที่สั่งซ้อนคำสั่งการของเจ้าหน้าที่ทางบริหารอีกชั้นหนึ่ง) นั่นเอง

6.4 <u>คำสั่งนายกรัฐมนตรี</u>

ตามหนังสือของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่แจ้งผลการวินิจฉัยร้องทุกข์ กรณีนายไพโรจน์ โตอ่อน ร้องทุกข์ขอให้ยกเลิกคำสั่งของอธิบดีกรมที่ดิน ที่ให้เพิกถอนโฉนดที่ดินของผู้ร้องทุกข์ถึงนายกรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาสั่งการตามมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522 ตามที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์มีมติให้ยกเรื่องร้องทุกข์นี้ เนื่องจากโฉนดที่ดินของผู้ร้องทุกข์ออกทับทางสาธารณะ อธิบดีกรมที่ดินจึงย่อมมีอำนาจสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขได้ตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และสำหรับกรณีนี้ถือได้ว่าเจ้าหน้าที่และอธิบดีกรมที่ดินได้มีการปฏิบัติถูกต้องตามขั้นตอนของกฎหมายแล้วนั้น รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายมีชัย ฤชุพันธ์) สั่งและปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีได้พิจารณาแล้วมีคำสั่งให้ยกคำร้องทุกข์ตามมติของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ (คณะที่ 3)

ในระบบกฎหมายปกครองของประเทศไทย การควบคุมการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองซึ่งอาจสั่งการโดย "ไม่มีเหตุผลที่เพียงพอ" แม้จะสั่งการโดยถูกต้องตามขั้นตอนของกฎหมาย ดังที่เรียกกันว่า "สั่งการโดยชอบด้วยกฎหมายแต่ไม่ชอบด้วยเหตุผล" นั้น ปัจจุบันยังมีข้อจำกัดที่ไม่สามารถคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนได้อย่างเพียงพอ แม้ตามระบบคณะกรรมการกฤษฎีกาปัจจุบัน ประชาชนจะมีสิทธิ์ร้องทุกข์ต่อ "คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์"ได้ [59] แต่ก็ยังมีข้อจำกัดบางประเด็นจากมาตรา 19 (2) (จ)[60] และมาตรา 20 [61] แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522

---

[59] มาตรา 18 พระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522

[60] มาตรา 19 เรื่องร้องทุกข์ที่คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์จะรับไว้พิจารณาได้ต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้

(1) เป็นเรื่องที่ผู้ร้องทุกข์ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ และ

(2) ความเดือดร้อนหรือความเสียหายตาม (1) นั้น เนื่องมาจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ

.....

(จ) กระทำการโดยไม่สุจริตหรือโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

ความใน (2) (ง) และ (จ) จะใช้เมื่อใดกับหน่วยงานของรัฐใดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

[61] มาตรา 20 เรื่องร้องทุกข์ดังต่อไปนี้ไม่ให้รับไว้พิจารณา

(1) เรื่องร้องทุกข์ที่มีลักษณะเป็นไปทางนโยบายโดยตรงซึ่งรัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา

(2) เรื่องที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล มีมติเด็ดขาดแล้ว

ฯลฯ

กรณีการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินของเอกชน ตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 คำวินิจฉัยร้องทุกข์เรื่องความเดือดร้อนเสียหายจากการวางและจัดทำผังเมืองรวมเมืองนครสวรรค์โดยสำนักผังเมือง [62] เป็นตัวอย่างที่แสดงให้เห็นข้อจำกัดของระบบคณะกรรมการกฤษฎีกาอันหนึ่ง ซึ่งสิทธิ์ของประชาชนถูกตัดสิทธิ์ไม่ให้มีการพิจารณาถึงการใช้ดุลยพินิจอันเหมาะสมของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

ข้อเท็จจริง ผู้ร้องทุกข์ยื่นคำร้องทุกข์ว่า อาจได้รับความเดือดร้อนหากมีการประกาศใช้กฎกระทรวงออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ซึ่งบังคับใช้ผังเมืองรวมในท้องที่ตำบลบางม่วง ตำบลวัดไทร ตำบลปากน้ำโพ และตำบลนครสวรรค์ตก อำเภอเมืองนครสวรรค์ จังหวัดนครสวรรค์ จากการกำหนดให้ที่ดินบริเวณด้านทิศตะวันตกของเมืองเป็นที่ดินประเภทชนบทและเกษตรกรรม ซึ่งไม่เหมาะสมและไม่มีเหตุผลอันสมควร

คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์พิจารณาว่า ผู้ร้องทุกข์มุ่งประสงค์จะโต้แย้งถึงความเหมาะสมหรือความสมควรของการออกกฎกระทรวงบังคับใช้ผังเมืองรวม ไม่ใช่เป็นการโต้แย้งถึงความสมบูรณ์ในทางกฎหมายของกฎกระทรวงดังกล่าว และเห็นว่าการออกกฎกระทรวงเพื่อวางและจัดทำผังเมืองรวม เป็นเรื่องที่กำหนดขึ้นตามความสมควรและความเหมาะสมแห่งสภาพการณ์อันเป็นเรื่องที่มีลักษณะเป็นไปในทางนโยบาย เพราะการออกกฎกระทรวงเป็นการตรากฎหมายของฝ่ายบริหารที่รัฐสภาได้มอบอำนาจให้แก่รัฐบาล เพื่อให้รัฐบาลสามารถใช้อำนาจดังกล่าวกำหนดการให้เหมาะสมซึ่งรัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา ดังนั้นคำร้องทุกข์นี้จึงต้องห้ามไม่ให้รับไว้พิจารณา เพราะเป็นเรื่องร้องทุกข์ที่มีลักษณะเป็นไปในทางนโยบายโดยตรง ซึ่งรัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาตามนัยมาตรา 20 (1) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522 จึงมีมติไม่รับคำร้องทุกข์ไว้พิจารณา

---

[62] คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์, "คำวินิจฉัยร้องทุกข์ที่ 45/2529 เรื่อง นาย สง่า เจียมปัญญารัช กับผู้ร่วมร้องทุกข์อื่น ร้องทุกข์ว่าได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการวางและจัดทำผังเมืองรวมเมืองนครสวรรค์โดยสำนักผังเมือง," 26 กันยายน 2528.

ความเห็นของคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ที่พิจารณาว่า การออกกฎกระทรวงเพื่อวางและจัดทำผังเมืองรวม เป็นเรื่องที่กำหนดขึ้นตามความสมควรและความเหมาะสมแห่งสภาพการณ์อันเป็นเรื่องที่มีลักษณะเป็นไปในทางนโยบาย เพราะการออกกฎกระทรวงเป็นการตรากฎหมายของฝ่ายบริหารที่รัฐสภาได้มอบอำนาจให้แก่รัฐบาล เพื่อให้รัฐบาลสามารถใช้อำนาจดังกล่าวกำหนดการให้เหมาะสม ซึ่งรัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภานั้น

ผู้เขียนเห็นว่า การวางและจัดทำผังเมืองรวมในทางปฏิบัติ เนื้อหาและโครงการที่บรรจุในร่างผังเมืองรวมแต่ละแห่งนั้น บางส่วนจะได้มาจากการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ความเห็นหรือโครงการของส่วนราชการและองค์บริหารส่วนท้องถิ่น ตามขั้นตอนการวางผังเมืองรวม ดังนั้นส่วนที่เป็นเนื้อหาเหล่านั้น จะไม่ใช่เรื่องที่กำหนดขึ้นโดยนโยบายของรัฐบาลอันเป็นเรื่องที่มีลักษณะเป็นไปทางนโยบาย ซึ่งรัฐบาลจะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภาทั้งหมด ดังเช่นตัวอย่าง เทศบาลแห่งหนึ่งได้ขอให้บรรจุถนนโครงการระยะทางประมาณ 500 เมตร ไว้ในแผนผังเมืองรวม ซึ่งกรณีนี้หากมีการร้องทุกข์เพื่อขอให้ยกเลิกถนนโครงการนี้เสีย เนื่องจากกำหนดขึ้นโดยไม่เหมาะสมและไม่มีเหตุผลสมควร การจะไม่รับคำร้องทุกข์ไว้พิจารณาด้วยเหตุผลว่าเป็นเรื่องที่มีลักษณะไปในทางนโยบาย ซึ่งรัฐบาลจะต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา น่าจะไม่ถูกต้อง

จากการตีความดังกล่าว จะเห็นว่ายังมีข้อจำกัดของระบบคณะกรรมการกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522 บางประการ ซึ่งทำให้การคุ้มครองสิทธิ์ของประชาชนไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร จึงต้องมีการพัฒนาวิธีการพิจารณาขึ้นมาให้มีแนวทางที่แน่นอน มีความสมเหตุสมผล และเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปได้ คำวินิจฉัยทางปกครองจึงจะสามารถประสานประโยชน์โดยชอบของเอกชน กับประโยชน์ของสาธารณะตามเจตนารมณ์ของกฎหมายปกครองได้อย่างดี