



## คู่มือฉบับสมบูรณ์

# การคุ้มครองที่ดินของรัฐตามภารกิจของกรมที่ดิน



สำนักจัดการที่ดินของรัฐ  
กองฝึกอบรม  
กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย

## คำนำ

องค์ความรู้ “คู่มือสนับสนุน การคุ้มครองที่ดินของรัฐตามภารกิจของกรมที่ดิน” เป็นองค์ความรู้ที่ได้รับการคัดเลือกจาก คณะกรรมการจัดการความรู้ของกรมที่ดิน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งสนับสนุนประเด็นยุทธศาสตร์ที่ ๑ พัฒนาระบบการจัดการที่ดินของรัฐให้มีประสิทธิภาพเกิดประโยชน์สูงสุด

ทั้งนี้ ข้อมูลและเนื้อหาขององค์ความรู้เล่มนี้ ได้รวบรวมขึ้นอย่างเป็นระบบ ทั้งทางข้อมูลหมาย ระเบียบ และความรู้จากประสบการณ์ในการปฏิบัติงาน เพื่อประโยชน์ในการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับที่ดินของรัฐ และเพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องสามารถนำไปใช้ประโยชน์ ตลอดจนสามารถแก้ไขปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

สำนักจัดการที่ดินของรัฐ  
กองฝึกอบรม  
กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย



## สารบัญ

	หน้า
<b>บทที่ ๑ ที่ดินของรัฐ</b>	๑
๑. ความหมายของที่ดินตามกฎหมาย	๑
๒. ความหมายของที่ดินของรัฐ	๓
๓. ลักษณะของที่ดินของรัฐ	๔
๔. ที่ดินของรัฐตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์	๕
๕. ที่ดินของรัฐตามประมวลกฎหมายที่ดิน	๒๘
๖. ที่ดินของรัฐตามกฎหมายอื่น และระเบียบที่เกี่ยวข้อง	๓๐
<b>บทที่ ๒ การคุ้มครองที่ดินของรัฐ</b>	๓๕
๑. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐ	๓๕
๒. มาตรการทางแพ่งในการคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐ	๓๘
๓. มาตรการทางอาญาในการคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐ	๔๓
๔. อำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐ	๔๙
๕. การดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน	๕๗
<b>บทที่ ๓ นโยบายในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ</b>	๖๙
๑. นโยบายและแนวทางแก้ไขปัญหามาตราเยียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕	๗๐
๒. นโยบายและแนวทางแก้ไขปัญหามาตราเยียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๕	๗๒
๓. นโยบายและแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ	๗๘
๔. นโยบายเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ ตามมติ ครม. เมื่อวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗	๘๑
๕. การนำนโยบายไปใช้ในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ	๘๓
๖. หลักการ เงื่อนไข และขั้นตอนการดำเนินการผ่อนผันให้ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ ได้อยู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐเป็นการชั่วคราว	๘๗
๗. การดำเนินการจัดที่ดินตามโครงการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ ในที่ดินสาธารณประโยชน์ที่มีการบุกรุก เพื่อขจัดความยากจนและพัฒนาชนบท	๘๙
๘. ปัญหาข้อหรือและแนวทางการแก้ไขปัญหา	๙๓

<b>บทที่ ๔ การจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์</b>	๑๐๑
๑. ประวัติการจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์	๑๐๑
๒. การจัดทำและการจำหน่ายทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์	๑๐๒
๓. ลักษณะและจุดมุ่งหมายของการจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์	๑๐๗
๔. สถานะของทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์	๑๐๙
<b>บทที่ ๕ การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง</b>	๑๑๓
๑. ประวัติการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง	๑๑๓
๒. การจัดทำหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงตามประมวลกฎหมายที่ดิน	๑๑๔
๓. ขั้นตอนการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงตามประมวลกฎหมายที่ดิน	๑๑๗
๔. บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง	๑๒๕
๕. การเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง	๑๒๗
๖. ปัญหาเกี่ยวกับการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง	๑๒๙
<b>บทที่ ๖ แนวทางในการแก้ไขปัญหาข้อเรียกร้องเกี่ยวกับที่ดินของรัฐ</b>	๑๓๗
๑. สภาพปัญหาและสาเหตุสำคัญของการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์	๑๓๗
๒. ปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหาข้อเรียกร้องเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์	๑๓๙
๓. ปัญหาข้อหารื้อและแนวทางการแก้ไขปัญหา	๑๔๖
<b>บรรณานุกรม</b>	๑๗๑
<b>ภาคผนวก</b>	๑๗๒

## บทที่ ๑ ที่ดินของรัฐ

### ๑. ความหมายของที่ดินตามกฎหมาย

ประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา ๑ ได้บัญญัติบทนิยามของคำว่าที่ดินไว้ว่า “ที่ดิน” หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะและที่ชายทะเลด้วย

จากบทนิยามดังกล่าว จะเห็นได้ว่าที่ดินหมายความถึง พื้นที่ดินทั่ว ๆ ไป ที่อยู่บนพื้นผิวโลก และไม่ว่าที่ดินนั้นจะเป็นที่ดินชนิดใด จะอยู่เหนือน้ำหรือใต้น้ำ ก็ถือเป็นที่ดินทั้งสิ้น แต่ส่วนที่อยู่เหนือพื้นดินขึ้นไปหรือลึกลงไปจากพื้นผิวดินนั้น ไม่ถือว่าเป็นที่ดิน แต่เป็นแดนกรรมสิทธิ์ (ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๓๕ ซึ่งบัญญัติว่า แดนกรรมสิทธิ์ที่ดินนั้นกินทั้งเหนือพื้นดินและใต้พื้นดินด้วย)<sup>๑</sup>

ความหมายของที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มิได้มีบัญญัติเป็นบทนิยามไว้ดังเช่นประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ได้บัญญัติเกี่ยวกับที่ดินไว้ในมาตรา ๑๐๐ ซึ่งปัจจุบันได้แก้ไขเป็นมาตรา ๑๓๙ เป็นบทบัญญัติที่ว่าด้วยความหมายของ “อสังหาริมทรัพย์” ดังนี้

มาตรา ๑๐๐ “อสังหาริมทรัพย์ ได้แก่ที่ดิน กับทรัพย์อันติดอยู่กับที่ดินนั้นหรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้น อนึ่งคำว่าอสังหาริมทรัพย์ท่านหมายรวมถึงสิทธิทั้งหลายอันเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นด้วย”

ต่อมามาตรา ๑๐๐ ได้ถูกแก้ไขโดย พระราชบัญญัติให้ใช้ บรรพ ๑ ที่ได้ตรวจชำระใหม่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ดังนี้

มาตรา ๑๓๙ “อสังหาริมทรัพย์ หมายความว่า ที่ดินและทรัพย์อันติดอยู่กับที่ดินมีลักษณะเป็นการถาวรหรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้น และหมายความรวมถึงทรัพย์อันเกี่ยวกับที่ดินหรือทรัพย์อันติดอยู่กับที่ดินหรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้นด้วย”

ความหมายของที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ดังกล่าว มีผู้รู้ทางด้านนิติศาสตร์หลายท่านได้แสดงความเห็นไว้ ซึ่งท่านรองศาสตราจารย์ภาสกร ชุณหอุไร ได้นำมารวบรวมไว้ ดังนี้<sup>๒</sup>

ศาสตราจารย์ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช อธิบายไว้ใน คำอธิบาย ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยทรัพย์ ความว่า “ที่ดินหมายความถึง พื้นดินปราศจากสิ่งปลูกสร้าง ปัญหาอยู่ที่ว่า ที่ดินนั้นหมายความเฉพาะพื้นดินบนผิวโลก หรือจะรวมไปถึงปฐวีธาตุใต้พื้นดินผิวดินนั้นลงไป รวมทั้งช่องว่างในอากาศเหนือพื้นนั้นด้วย พิจารณาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๓๕ ปฐวีธาตุใต้ดินและช่องว่างในอากาศเหนือพื้นดินเป็นแดนแห่งกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ไม่ใช่ที่ดิน”

ศาสตราจารย์ บัญญัติ สุชีวะ อธิบายไว้ในคำอธิบาย ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยทรัพย์ ความว่า “ที่ดิน คือพื้นดินทั่วไปแต่ย่อมไม่หมายถึงดินที่ขุดขึ้นมาแล้ว เพราะที่ดินที่ขุดขึ้นมาจากพื้นดินแล้วไม่เป็นที่ดินต่อไป จึงเป็นเพียงสังหาริมทรัพย์เท่านั้น นอกจากนี้ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๑ ให้ความหมายของคำว่าที่ดินว่า หมายถึงพื้นดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะและที่ชายทะเลด้วย แต่ความหมายตามประมวลกฎหมายที่ดินนี้เป็นเพียง

<sup>๑</sup> ศิริ เกวลินสถุทธ์, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน (กรุงเทพมหานคร: บริษัท บพิตรการพิมพ์ จำกัด, ๒๕๓๑), หน้า ๓๖

<sup>๒</sup> ภาสกร ชุณหอุไร, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน, (สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, กรุงเทพฯ, ๒๕๓๖), หน้า ๒

ความหมายที่ใช้ในประมวลกฎหมายที่ดินเท่านั้น จะนำความหมายทั้งหมดมาใช้กับคำว่าที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มิได้ เช่น ลำน้ำ และทะเลสาบ เป็นต้น ย่อมไม่เป็นที่ดินตามความหมายของมาตรา ๑๐๐”

ศาสตราจารย์ ประมวล สุวรรณศร อธิบายไว้ ในคำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยทรัพย์ ความว่า “คำว่าที่ดินนั้นมีได้หมายความถึงเนื้อดินอันเป็น กรวด ทราย โคลน อย่างใดนั้น หามิได้ แต่หมายความถึงเขตที่อันจะพึงวัดได้เป็นส่วนกว้าง ส่วนยาว อันประจำอยู่แน่นอนบนพื้นผิวโลก ส่วนสูงที่เป็นช่องว่างในอากาศเหนือพื้นดินนั้นขึ้นไปก็มิได้ ส่วนหนาของผิวดิน หรือส่วนลึกที่เราอาจขุดลงไป ได้ดินได้ก็มิได้ หาได้ชื่อว่าเป็นที่ดินไม่หากเป็นแดนกรรมสิทธิ์ของที่ดินดังกล่าวไว้ในมาตรา ๑๓๓๕ ซึ่งเป็นสิทธิในการที่จะใช้สอยหรือครอบครองประโยชน์ของผู้ทรงสิทธิและอาจเป็นอสังหาริมทรัพย์อันจัดอยู่ในแผนกสิทธิอันเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดิน ส่วนกรวด ทราย หิน ดิน โคลน แร่ ธาตุ ที่อาจจะขุดขึ้นมาได้หรือ กองอยู่ในเขตที่ดินนั้น ก็มีใช้ตัวที่ดินหากเป็นทรัพย์ที่ประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดิน ฉะนั้นจึงกล่าวได้ว่าที่ดินนั้น เป็นสิ่งที่ไม่อาจทำลายทำให้สูญหายหรือเคลื่อนย้ายอย่างใด ๆ ได้ คำว่าที่ดินจึงมีความหมายจำกัดอยู่ที่อาณาเขต อันจะพึงกำหนดได้นับด้วยการวัดเป็นส่วนกว้างและส่วนยาวเท่านั้น เป็นส่วนหนึ่งของผิวพื้นโลกอันมนุษย์ จะพึงอาศัย”

ในเรื่องความหมายของที่ดินนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือของ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ในประเด็นว่า คำว่า “ที่ดิน” เรื่องเสรีจที่ ๔๗๐/๒๕๔๔ โดยเห็นว่ามี มาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ได้นิยามคำว่า “ที่ดิน” หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย ส่วนในประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา ๑ ก็ได้นิยามคำว่า “ที่ดิน” ไว้มีความหมาย เช่นเดียวกัน ซึ่งจะเห็นได้ว่าความหมายดังกล่าวครอบคลุมรวมถึงพื้นดิน (พื้นที่ดินทั่วไป ภูเขา และเกาะ) และพื้นน้ำ (ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ และทะเลสาบ) หรืออีกนัยหนึ่งคือ บริเวณทั้งหมดที่เป็น ราชอาณาจักรของประเทศไทย ทั้งที่เป็นพื้นดินและน่านน้ำที่อยู่ภายใต้อธิปไตยของประเทศ (ซึ่งหมายรวมถึง “ทะเลอาณาเขต” แต่มิใช่ “ทะเลหลวง”) ประกอบกับคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการ ร่างกฎหมาย) ได้เคยให้ความเห็นว่า มาตรา ๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน บัญญัติว่า “ที่ดิน” หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย ซึ่งคำว่า “ให้หมายความรวมถึง” นั้น มิได้หมายความว่า จะจำกัดแต่เฉพาะสิ่งที่กล่าวถึง “พื้นที่ดินทั่วไป” เท่านั้น หากแต่ให้หมายความรวมถึงพื้นที่ดินทั่วไปซึ่งอาจอยู่บนบกหรืออยู่ใต้น้ำก็ได้ และจากเหตุผลดังกล่าวพื้นที่ดินใต้ทะเลที่ประเทศไทยมีอำนาจอธิปไตยจึงเป็น “ที่ดิน” ตามประมวลกฎหมายที่ดินด้วย และโดยที่นิยามดังกล่าวได้กำหนดไว้เช่นเดียวกับนิยามคำว่า “ที่ดิน” ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติ อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ เมื่อไม่ปรากฏว่ามีเจตนารมณ์ให้ที่ดินตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ มีความหมายอื่นใดเป็นพิเศษจึงสมควรตีความคำว่า “ที่ดิน” ไปในแนวทางเดียวกัน

เมื่อได้พิจารณาความหมายของคำว่า “ที่ดิน” ตามประมวลกฎหมายที่ดิน และตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จะเห็นได้ว่ามีนัยที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับความมุ่งหมาย วัตถุประสงค์ หรือเจตนารมณ์ ของกฎหมายแต่ละฉบับว่า ต้องการแก้ไขปัญหาในเรื่องใด ความหมายของที่ดินตามกฎหมายจึงอาจแตกต่าง จากที่ดินทั่ว ๆ ไป ดังจะเห็นได้จากการบัญญัติกฎหมายอื่น ๆ อาทิเช่น ตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ นิยามความหมายของคำว่า “ที่ดิน” ให้กินความถึง ทางน้ำ บ่อน้ำ สระน้ำ ฯลฯ หรือตามพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. ๒๕๒๖ นิยามความหมายของคำว่า “ดิน” ให้หมายความรวมถึง หิน กรวด ทราย แร่ธาตุ น้ำ และอินทรีย์วัตถุต่าง ๆ ที่เจือปนกับเนื้อดินด้วย และให้ “ที่ดิน” หมายความว่า

ที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน แต่อย่างไรก็ตามเมื่อได้พิจารณาความหมายของที่ดินตามกฎหมายต่าง ๆ ประกอบความเห็นของผู้รู้ทางด้านนิติศาสตร์ และความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว หากจะพิจารณาความหมายของคำว่า “ที่ดิน” ในลักษณะของพื้นดินทั่ว ๆ ไป ซึ่งหมายความรวมถึงพื้นน้ำด้วยนั้น ย่อมหมายความถึง “อาณาเขต” ในบริเวณทั้งหมดที่เป็นราชอาณาจักรของประเทศไทย และอยู่ภายใต้อธิปไตยของประเทศ

กล่าวโดยสรุปการพิจารณาความหมายของที่ดินตามกฎหมาย มีหลักการที่สำคัญ ๒ ประการ คือ

**ประการแรก** ต้องพิจารณาตามความมุ่งหมาย วัตถุประสงค์ หรือเจตนารมณ์ของกฎหมาย และ

**ประการที่สอง** หากจะพิจารณาความหมายของคำว่า “ที่ดิน” ในลักษณะของพื้นดินทั่ว ๆ ไป ซึ่งหมายความรวมถึงพื้นน้ำด้วยนั้น ต้องหมายความถึง “อาณาเขต” ในบริเวณทั้งหมดที่เป็นราชอาณาจักรของประเทศไทย และที่อยู่ภายใต้อธิปไตยของประเทศ

## ๒. ความหมายของที่ดินของรัฐ

การพิจารณาความหมายของที่ดินของรัฐ คงต้องนำหลักการพิจารณาความหมายของ “ที่ดิน” ตามกฎหมาย มาใช้ประกอบการพิจารณา ซึ่งมีหลักการที่สำคัญ ๒ ประการ ดังที่ได้กล่าวแล้ว ในส่วนความหมายของคำว่า “ของรัฐ” ต้องพิจารณาเพิ่มเติมต่อไปว่ามีความหมายครอบคลุมเพียงใด ความหมายของที่ดินของรัฐนั้น เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่บัญญัติว่า “ที่ดิน ซึ่งมีได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือว่าเป็นของรัฐ” สามารถแปลความได้ว่า ที่ดินของรัฐ หมายถึง “ที่ดินอันเป็นอาณาเขตในบริเวณทั้งหมดที่เป็นราชอาณาจักรของประเทศไทย และที่อยู่ภายใต้อธิปไตยของประเทศ ซึ่งบุคคลหนึ่งบุคคลใดยังไม่ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์”

บทบัญญัติมาตรา ๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กล่าวถึงเฉพาะกรรมสิทธิ์ในที่ดิน มิได้กล่าวถึงสิทธิครอบครอง แม้ว่าบุคคลใดจะมีสิทธิครอบครองในที่ดินนั้นแล้วก็ตาม แต่กรรมสิทธิ์ในที่ดินยังคงเป็นของรัฐอยู่ และผู้มีสิทธิครอบครองนั้นจะมีโอกาสได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินก็ต่อเมื่อรัฐได้ดำเนินการออกหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้ สรุปก็คือ ที่ดินใดก็ตามถ้าหากว่ารัฐยังไม่ได้ออกหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ให้กับบุคคลหนึ่งบุคคลใดแล้ว ที่ดินนั้นก็ยังคงเป็นของรัฐอยู่ เว้นแต่ว่ารัฐจะได้ออกโฉนดที่ดิน โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง หรือตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” ให้ผู้นั้น ผู้นั้นจึงได้กรรมสิทธิ์ และพ้นจากภาวะการเป็นที่ดินของรัฐ<sup>๓</sup>

ในเรื่องที่ดินที่บุคคลมีสิทธิครอบครองนั้น แม้ว่าบทบัญญัติมาตรา ๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จะถือว่าเป็นที่ดินของรัฐก็ตาม แต่ประมวลกฎหมายที่ดินก็ยอมรับในสิทธิครอบครองว่าเป็นสิทธิในที่ดิน และคุ้มครองบุคคลผู้มีสิทธิครอบครองตลอดถึงผู้รับโอนอยู่ ดังจะเห็นได้จากการบัญญัติบทนิยามของคำว่า “สิทธิในที่ดิน” ให้มีความหมายว่า “กรรมสิทธิ์ และให้หมายความรวมถึงสิทธิครอบครองด้วย” และบทบัญญัติมาตรา ๔ “ภายใต้บังคับมาตรา ๖ บุคคลใดได้มาซึ่งสิทธิครอบครองในที่ดินก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ ให้มีสิทธิครอบครองสืบไป และให้คุ้มครองตลอดถึงผู้รับโอนด้วย” ดังนั้น ในความเป็นจริงจึงไม่อาจกล่าวได้อย่างเต็มที่ว่า ที่ดินที่บุคคลมีเพียงสิทธิครอบครองโดยมีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินนั้น ยังคงเป็นที่ดินของรัฐอยู่

<sup>๓</sup> ศิริ เกวลินสุภชต์, เรื่องเดิม, หน้า ๔๔-๔๕

### ๓. ลักษณะของที่ดินของรัฐ

“ที่ดินของรัฐ” จะมีลักษณะเช่นไรนั้น ต้องพิจารณาตามความมุ่งหมาย วัตถุประสงค์ หรือ เจตนารมณ์ของกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีอยู่หลายฉบับ เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ พระราชบัญญัติ การเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๔๙๐ พระราชบัญญัติ ที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ พระราชบัญญัติ สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษา และคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๓ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๕ ฯลฯ ตัวอย่างของกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง เหล่านี้ จะมีบทบัญญัติหรือข้อบัญญัติที่แสดงให้เห็นถึงลักษณะ คุณสมบัติและประเภทที่ดินของรัฐ ตัวอย่างเช่น

บทบัญญัติประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จะกล่าวถึงที่ดินของรัฐในลักษณะที่เป็นทรัพย์สินทุกชนิด ของแผ่นดิน มีทั้งที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา เมื่อนำมาพิจารณา ร่วมกับบทบัญญัติมาตรา ๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว หากจะกล่าวถึงลักษณะที่ดินของรัฐ คงต้อง หมายความว่า “ที่ดินอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกประเภท ซึ่งบุคคลมิได้มีกรรมสิทธิ์ และหมายความ รวมถึงสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดินด้วย”

ที่ดินในเขต “ป่าไม้” หรือ “ป่าสงวนแห่งชาติ” ซึ่ง “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ นั้น หมายความว่า “ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มา ตามกฎหมายที่ดิน” เมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติมาตรา ๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว ถือว่าที่ดินดังกล่าว เป็นที่ดินของรัฐ แต่กฎหมายดังกล่าวได้กำหนดลักษณะเฉพาะไว้ว่าเป็น “ป่าไม้” หรือ “ป่าสงวนแห่งชาติ”

ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๔ ได้บัญญัติความหมายของ “ที่ดินของรัฐ” หมายความว่า “บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน หรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้อนุมัติให้บุคคลเข้าอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ตามกฎหมาย ว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ” ซึ่งตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๒ ถือว่าที่ดินดังกล่าวเป็นของรัฐเช่นกัน แต่กฎหมายกำหนดลักษณะเฉพาะไว้ว่าที่ดินของรัฐดังกล่าวใช้เพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๔ “ที่ดินของรัฐ” หมายความว่า ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทุกประเภท เช่น ที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่สงวนหวงห้ามของรัฐ ที่สาธารณประโยชน์ และที่ราชพัสดุ เป็นต้น ลักษณะของที่ดินของรัฐตามความหมาย ของระเบียบนี้ หมายถึง ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทุกประเภท จึงต้องพิจารณาลักษณะของที่ดิน ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ แต่การบริหารจัดการเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐนอกจาก จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายเฉพาะแล้ว จะต้องปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าวด้วย

กล่าวโดยสรุป ลักษณะที่ดินของรัฐตามกฎหมาย คงต้องพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไป ว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องนั้นประสงค์จะให้ที่ดินของรัฐมีคุณสมบัติ หรือคุณลักษณะเช่นไร แตกต่างไปจากที่ดินของรัฐอื่น ๆ อย่างไร มีการกำหนดคุณลักษณะพิเศษและกระบวนการบริหารจัดการที่แตกต่างไปจากกฎหมายอื่นอย่างไร สำหรับที่ดินของรัฐตามระเบียบที่เกี่ยวข้อง ก็คงต้องพิจารณาในทำนองเดียวกัน แต่ไม่ว่าที่ดินของรัฐตามกฎหมายอื่น หรือระเบียบที่เกี่ยวข้องจะเป็นเช่นไร การพิจารณาคคุณลักษณะของที่ดินของรัฐจะต้องนำคุณลักษณะทั่วไปเกี่ยวกับสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ ไปประกอบการพิจารณาด้วย

#### ๔. ที่ดินของรัฐตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ที่ดินของรัฐตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หมายถึง “ที่ดินอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน” ซึ่งแบ่งออกเป็น ๒ ประเภท คือ ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และที่ดินที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา

“ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน” ได้บัญญัติไว้ ตามนัยมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ “สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดิน ซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักราชการ บ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์”

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ทรัพย์สินของแผ่นดินนั้นหาใช่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไปเสียทั้งหมดไม่ เพราะทรัพย์สินใดจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ หรือไม่ จะต้องประกอบด้วยคุณสมบัติ หรือลักษณะที่สำคัญ ๒ ประการ คือ

(๑) ต้องเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน หมายความว่า จะต้องเป็นทรัพย์สินของรัฐ ซึ่งทรัพย์สินนั้นอาจเป็นสิ่งห้ามทรัพย์ หรืออสังหาริมทรัพย์ก็ได้

(๒) ต้องใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งลักษณะอย่างไรจะถือว่าเป็นการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ควรพิจารณาตามหลักเกณฑ์ ดังนี้

๒.๑ ทรัพย์สินที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หมายถึง ทรัพย์สินของแผ่นดินซึ่งทางราชการสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ มิได้หมายความว่า สาธารณชนจะเข้าอ้างสิทธิใช้สอยได้เสมอไป แต่สาธารณชนได้รับประโยชน์จากการที่มีผู้แทนของแผ่นดินเป็นผู้ใช้ เช่น สถานที่ราชการ อาวุธยุทโธปกรณ์ สนามบินของกองทัพอากาศ

๒.๒ ทรัพย์สินที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน หมายถึง ทรัพย์สินของแผ่นดินซึ่งเป็นประโยชน์ของพลเมืองโดยตรงอันประชาชนทั่วไปมีสิทธิใช้สอยร่วมกันได้ เช่น ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ซึ่งต่างกับการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ในแง่ที่ว่า ประโยชน์ร่วมกันนี้เป็นประโยชน์ของพลเมืองโดยตรงคือพลเมืองมีสิทธิเข้าเกี่ยวข้องใช้สอยได้รับประโยชน์ด้วยตนเอง แต่จะใช้เสียคนเดียวมิได้ ต้องใช้ร่วมกัน

## ๖ คู่มือสนับสนุนการคุ้มครองที่ดินของรัฐ

“ที่ดินอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา” หมายถึง ทรัพย์สินของแผ่นดินที่มีได้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน หมายความว่า การจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้นั้นต้องประกอบด้วยลักษณะดังกล่าวไว้ใน (๒.๑) และ (๒.๒) ถ้าเป็นแต่เพียงทรัพย์สินของแผ่นดิน แต่ไม่ได้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ทรัพย์สินนั้นยังหาเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่ คงเป็นแต่เพียงทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาเท่านั้น เช่น ที่ดินราชพัสดุ ที่ปลูกบ้านพักครูโรงเรียนนั้นใช้เพื่อประโยชน์แก่ครูโดยเฉพาะเท่านั้น หาเป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนดังเช่นสำนักงานราชการบ้านเมืองไม่ ที่ดินราชพัสดุที่ใช้เป็นที่ตั้งบ้านพักครูโรงเรียนจึงไม่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีที่ ๒๓๐/๒๕๑๒)

### ๔.๑ ที่ดินของรัฐ ประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ “สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นรวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดิน ซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน

ฯลฯ

#### ๔.๑.๑ ที่ดินรกร้างว่างเปล่า

ที่ดินรกร้างว่างเปล่า (Waste Land) หมายถึง ที่ดินซึ่งเอกชนยังไม่เคยมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายมาก่อน ถ้าเป็นที่ดินซึ่งเอกชนเคยมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองมาก่อนแล้ว แม้จะทอดทิ้งปล่อยให้รกร้างว่างเปล่าเพียงใดก็หาใช่ที่ดินรกร้างว่างเปล่าไม่<sup>๔</sup>

ที่ดินรกร้างว่างเปล่าตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๑) จำเป็นจะต้องมีการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันหรือไม่ จึงจะถือว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน มีความเห็นเป็น ๒ ฝ่าย<sup>๕</sup> คือ

**ฝ่ายแรก** เห็นว่า ที่ดินรกร้างว่างเปล่าจะต้องมีการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อใช้ร่วมกันจึงจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยให้เหตุผลว่า

“...เมื่อพิจารณา มาตรา ๑๓๐๔ ให้ละเอียดแล้ว จะเห็นว่ามาตรา ๑๓๐๔ ไม่ได้บอกว่าที่ดินรกร้างว่างเปล่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ในกฎหมายใช้คำว่า “เช่น” ไว้มิฉะนั้นแต่หลักที่จะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ น่าจะอยู่ในวรรคแรกนั่นเองคือ (๑) จะต้องเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน และ (๒) จะต้องใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ฉะนั้น ถ้าที่ดินรกร้างว่างเปล่าใดที่ไม่มีลักษณะประการที่ ๒ อยู่ด้วย ก็น่าจะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ไม่ถึงกับเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (มาตรา ๘ และ ๑๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินก็สนับสนุนอยู่)...”

**ฝ่ายที่สอง** เห็นว่า โดยสภาพที่ดินรกร้างว่างเปล่าเป็นการสงวนไว้ เพื่อประโยชน์ร่วมกันแล้ว จึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยให้เหตุผลว่า

“...เดิมาเข้าใจว่าสาธารณสมบัติของแผ่นดินจะต้องมีการ “ใช้ ” เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินเท่านั้น แต่ต่อมามีการกำหนดในกฎหมายของฝรั่งเศสว่าที่ดินไม่มีเจ้าของเป็นสาธารณสมบัติของ

<sup>๔</sup> ศาสตราจารย์บัญญัติ สุธีระ, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยทรัพย์สิน ๒๕๑๕, หน้า ๙๐

<sup>๕</sup> มานิตย์ จุ่มปา, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, (สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๔๘), หน้า ๕๙-๖๑

แผ่นดินดังที่กล่าวข้างต้น ความหมายจึงเริ่มกว้างขึ้น ต้นร่างมาตรา ๑๓๐๔ นี้ แม้จะเป็นภาษาอังกฤษมา แต่คำว่า *domaine public* ซึ่งแปลว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น กลับใช้ภาษาฝรั่งเศสไว้โดยเฉพาะ ย่อมมุ่งหมายให้มีความหมายพิเศษมิใช่ความหมายทั่วไป ตามรากศัพท์ในหลักทั่วไปจึงมิได้มีแต่ “ใช้เพื่อ สาธารณประโยชน์” เท่านั้น แต่ได้เพิ่มคำว่า “หรือ สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน” อยู่ด้วย การสงวนไว้นั้น ย่อมแตกต่างจากคำว่า “สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน” นั้นแน่ ๆ เพราะกรณีนี้มีลักษณะให้ประชาชน อาจเข้าใช้ได้โดยตรง แต่กรณีอื่น ๆ คือ มาตรา ๑๓๐๔ (๑) ถึง (๓) กลับหวงกันมิให้ใครมาใช้ บางท่านว่า “สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน” นี้ มิใช่เป็นกรณีของรัฐเข้าเป็นผู้ใช้แทน แต่เป็นเรื่องที่ประชาชนเข้าใช้โดยตรง แต่ถ้าต้องเป็นเช่นนั้นจะเกิดปัญหาว่า “ที่ดินรกร้างว่างเปล่า” ที่ไม่ยอมให้ใครเข้าใช้ (มาตรา ๙ แห่งประมวล กฎหมายที่ดิน) นั้น จะไม่อาจนับเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้ ดังนี้ คำว่า “สงวนไว้” นี้ในต้นร่าง ภาษาอังกฤษก็ใช้คำว่า “reserved” ซึ่งเป็นการสงวนไว้จริง ๆ มิให้ผู้ใดเข้าใช้จะใช้กันกรณีใด ก่อนมีประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายไทยแต่เดิมมาไม่เคยมีหลักเรื่องครอบครองปรปักษ์ ที่ดินของรัฐจะให้สิทธิ แก่เอกชนได้ก็โดยแต่การจัดให้ตามกฎหมายมหาชน คือ กฎหมายที่ดินเท่านั้น การเกรงว่าเอกชนไป ครอบครองที่ดินของรัฐแล้วเกิดสิทธิใดไม่มี แต่เมื่อมี ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และกำหนดหลักการ ครอบครองขึ้น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงคงประสงค์หลักเดิมให้ใครมาอ้างอายุความในที่ดิน ของรัฐไม่ได้ แม้ว่าที่นั้นยังมิได้จัดให้ใช้เพื่อการใดก็ตาม หากมีเรื่องที่ดินรกร้างว่างเปล่าซึ่งมิได้เป็นสาธารณ สมบัติของแผ่นดินขึ้นด้วยแล้ว ก็คงมีการอ้างหลักครอบครองปรปักษ์ให้รัฐเสียหายแน่ ๆ จากความเป็นมา ถ้อยคำในกฎหมายและเหตุผลดังกล่าว จึงเห็นว่าที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่นั้นเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยสภาพตามที่ระบุเป็นตัวอย่างใน (๑) ไวนั้นแล้ว โดยไม่ต้องไปตีความเพิ่มเติมอีก และการสงวนไว้เฉย ๆ เช่นนั้น ย่อมเป็นประโยชน์แก่การวางแผนการใช้ที่ดินของรัฐในภายหน้าอันเป็น “การสงวนไว้เพื่อประโยชน์ ร่วมกัน” นั้นแล้ว”

กรณีปัญหาดังกล่าวคณะกรรมการกำหนดแนวทางในการดูแลรักษา การคุ้มครอง ป้องกันและการขอใช้ที่สาธารณประโยชน์ ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๖๐๖/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๔๗ ได้เสนอความเห็นไว้ในทำนองเดียวกับฝ่ายแรกว่า ที่รกร้างว่างเปล่าที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน จะต้องถูกใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันด้วย หากไม่มีลักษณะดังกล่าว ก็คงเป็น ทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา ซึ่งกระทรวงมหาดไทยเห็นชอบด้วย ทั้งนี้ เป็นไปตามแนวคำพิพากษาศาลฎีกา ที่ ๘๕๖-๘๕๗/๒๕๐๘, ๕๓๘๙/๒๕๓๔ ดังนั้น ที่ดินรกร้างว่างเปล่าจึงอาจแยกประเภทได้ ดังนี้

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่มีการสงวนหวงห้ามไว้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือเพื่อใช้ประโยชน์ ร่วมกัน เช่น ที่เขา ภูเขา ปริมณฑลเขา ภูเขา ๔๐ เมตร ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนด บริเวณที่หวงห้ามตามมาตรา ๙ (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๒๓ ที่ดินที่มี พระราชกฤษฎีกาหวงห้ามไว้ ตามพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติ ของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๘ ที่ดินที่จัดหาผลประโยชน์ ตามมาตรา ๑๐ หรือ ๑๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นต้น

(๒) ที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา ซึ่งที่ดินประเภทนี้ บุคคลอาจ ได้มาตามกฎหมายที่ดิน ตามนัยมาตรา ๑๓๓๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

#### ๔.๑.๒ ที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนตามกฎหมายที่ดิน

คำว่า “เวนคืน” ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๑) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แตกต่างจากคำว่า “เวนคืน” ตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (พระราชบัญญัติว่าด้วยการ เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐) เพราะที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนนี้ เป็นการเวนคืนโดยความสมัครใจ มิใช่เป็น การเวนคืนโดยบังคับซื้อ และเป็นกรณีที่เจ้าของที่ดินสามารถกระทำได้โดยปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๕ ที่บัญญัติว่า “ผู้ใดมีความประสงค์เวนคืนสิทธิในที่ดินให้แก่รัฐ ให้ยื่นคำขอเวนคืนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๗๑” และตามคำสั่งกรมที่ดิน ที่ ๕/๒๕๑๐ ลงวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๑๐

ก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ หลักการเวนคืนที่ดินโดยสมัครใจมีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.๑๒๗ มาตรา ๕๗ “ผู้ใดจะเวนคืนที่ดินให้ทำเรื่องรាយยื่นต่อเจ้าพนักงานแล้วให้นำโฉนดเดิมมาคืน เมื่อเจ้าพนักงานทะเบียนตรวจสอบสารบบเห็นเป็นการถูกต้องแล้วก็ให้รับโฉนดไว้ และทำใบรับให้ผู้คืนไปเป็นสำคัญ”

การกระทำตามบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนนี้ เป็นการแสดงเจตนาคืนสิทธิในที่ดินที่ได้รับหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินแล้วให้แก่รัฐ ถือว่าผู้เวนคืนได้สละเจตนาครอบครอง หรือแสดงเจตนาไม่ยึดถือทรัพย์สินต่อไป การครอบครองย่อมสิ้นสุดลง ตามนัยมาตรา ๑๓๗๗ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

#### ๔.๑.๓ ที่ดินที่มีผู้ทอดทิ้งตามกฎหมายที่ดิน

การทอดทิ้งที่ดินนั้น แต่เดิมเป็นไปตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๔๙๕ มาตรา ๔ และมาตรา ๕ เป็นเรื่องที่เจ้าของได้อพยพทอดทิ้ง หรือละทิ้งไป แต่เมื่อประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับระบบการทอดทิ้งได้เปลี่ยนรูปแบบใหม่โดยถือเอาการไม่ทำประโยชน์ในที่ดินภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดเป็นการทอดทิ้ง ตามนัยมาตรา ๖ ประมวลกฎหมายที่ดิน โดยมีเงื่อนไขและเงื่อนไขของการทอดทิ้งและการตกเป็นที่ดินของรัฐ แบ่งออกเป็น ๒ ช่วง ดังนี้

๑) การทอดทิ้งระหว่างวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๔๙๗ ถึง ๓ มีนาคม ๒๕๑๕ (ก่อนที่จะมีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๕ แก้ไขบทบัญญัติมาตรา ๖)<sup>๖</sup>

บทบัญญัติมาตรา ๖ (เดิม) “ตั้งแต่วันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับเป็นต้นไป บุคคลใดมีสิทธิในที่ดิน หากบุคคลนั้นทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าเกินกำหนดเวลาดังต่อไปนี้ ให้เป็นอันหมดสิทธิในที่ดิน และให้ที่ดินตกเป็นของรัฐ

(๑) สำหรับที่ดินมีโฉนดที่ดิน หรือที่ดินที่ใช้เป็นที่บ้าน หรือที่สวนไม้ยืนต้น เกินกำหนดห้าปีติดต่อกัน

(๒) สำหรับที่ดินไม่มีโฉนดที่ดิน และที่ดินนั้นใช้ประโยชน์อย่างอื่น เกินกำหนดสามปีติดต่อกัน”

เงื่อนไขและเงื่อนไขของการทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า คือ ถ้าที่ดินมีโฉนดที่ดิน หรือเป็นที่บ้าน ที่สวนไม้ยืนต้น ใช้เวลาเกินกำหนด ๕ ปี ติดต่อกัน หากเป็นกรณีอื่นใช้เวลาเกินกำหนด ๓ ปี ติดต่อกัน

เงื่อนไขของการตกเป็นที่ดินของรัฐ คือ เมื่อครบเงื่อนไขและเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนด ให้เป็นอันหมดสิทธิในที่ดิน และให้ที่ดินตกเป็นของรัฐทันที โดยไม่มีเงื่อนไขที่ให้อธิปไตยยื่นคำร้องต่อศาล และให้ศาลสั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังเช่นบทบัญญัติมาตรา ๖ ที่แก้ไขใหม่

๒) การทอดทิ้งตั้งแต่วันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๑๕ เป็นต้นไป เป็นการทอดทิ้งที่ดินตามบทบัญญัติมาตรา ๖ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินที่แก้ไขใหม่

บทบัญญัติมาตรา ๖ “นับตั้งแต่วันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับ บุคคลใดมีสิทธิในที่ดินตามโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หากบุคคลนั้นทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าเกินกำหนดเวลาดังต่อไปนี้

<sup>๖</sup> ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๘๙ ตอนที่ ๓๓ (ฉบับพิเศษ) วันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๑๕ มีผลบังคับ ๔ มีนาคม ๒๕๑๕

(๑) สำหรับที่ดินที่มีโฉนดที่ดิน เกินสิบปีติดต่อกัน

(๒) สำหรับที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์เกินห้าปีติดต่อกัน

ให้ถือว่าเจตนาสละสิทธิในที่ดินเฉพาะส่วนที่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า เมื่ออธิบดีได้ยื่นคำร้องต่อศาล และศาลได้สั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าว ให้ที่ดินนั้นตกเป็นของรัฐเพื่อดำเนินการตามประมวลกฎหมายนี้ต่อไป”

เงื่อนไขและเงื่อนไขของการทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า คือ ถ้าที่ดินมีโฉนดที่ดิน ใช้เวลาเกินกำหนด ๑๐ ปี ติดต่อกัน หากเป็นที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ใช้เวลาเกินกำหนด ๕ ปี ติดต่อกัน

เงื่อนไขของการตกเป็นของรัฐ คือ เมื่อครบเงื่อนไขและเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนด แม้กฎหมายจะถือว่าผู้เป็นเจ้าของเจตนาสละสิทธิในที่ดินเฉพาะส่วนที่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า แต่ที่ดินยังไม่ตกเป็นของรัฐ จนกว่าอธิบดีกรมที่ดินจะได้อื่นคำร้องต่อศาล และศาลได้มีคำสั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าว โดยเจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดำเนินการเกี่ยวกับที่ดินที่ถูกทอดทิ้ง ไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าให้ตกเป็นของรัฐ พ.ศ. ๒๕๒๒

#### ๔.๑.๔ ที่ดินซึ่งกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

เกี่ยวกับที่ดินประเภทนี้ มีความเห็นแตกต่างกันเป็น ๒ แนวทาง กล่าวคือ แนวทางแรกเห็นว่าที่ดินดังกล่าวหมายถึง ที่ดินที่กลับมาเป็นของแผ่นดินโดยการเวนคืน หรือบังคับซื้อ หรือ จัดซื้อเพื่อสาธารณประโยชน์ ตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ แต่แนวทางที่สองเห็นว่าที่ดินที่ได้มาเป็นของแผ่นดิน ตามนัยดังกล่าว จะต้องมิลักษณะเป็นที่รกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินที่มีการเวนคืนโดยสมัครใจ หรือที่ดินที่มีผู้ทอดทิ้ง ซึ่งที่ดินตามแนวทางแรกจะไม่ใช้ที่ดินที่มีลักษณะเป็นที่รกร้างว่างเปล่า เพราะการบังคับเวนคืนจะต้องมีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือประโยชน์ของรัฐอย่างอื่นเท่านั้น ดังนั้น ที่ดินที่ได้มาจากการเวนคืนนอกเหนือจากการเวนคืนโดยสมัครใจตามประมวลกฎหมายที่ดิน จึงมิใช่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๑) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สำหรับตัวอย่างของที่ดินประเภทนี้ ท่านรองศาสตราจารย์ภาสกร ชุมhuri ได้ยกตัวอย่างไว้ดังนี้<sup>๗</sup>

(๑) พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๕ วรรคสอง ที่ถึงแม้จะถูกยกเลิกไปแล้ว แต่เป็นกรณีที่ยังใช้บังคับอยู่ในช่วงสมัยหนึ่ง มีความว่า “ถ้าผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งมีหน้าที่แจ้งการครอบครองที่ดินไม่แจ้งภายในระยะเวลาที่ระบุไว้ในวรรคแรก ให้ถือว่าบุคคลนั้นเจตนาสละสิทธิครอบครองที่ดินรัฐมีอำนาจจัดที่ดินดังกล่าวตามบทแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ” กล่าวคือผู้มีหน้าที่แจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) ภายใน ๑๘๐ วัน นับแต่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ถ้าไม่แจ้ง ส.ค.๑ ภายในเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าบุคคลนั้นเจตนาสละสิทธิครอบครองที่ดิน คือ ทำให้ที่ดินนั้นตกเป็นที่รกร้างว่างเปล่า และรัฐมีอำนาจนำที่ดินดังกล่าวไปจัดได้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน กรณีนี้ไม่ใช่เป็นกรณีที่เจ้าของที่ดินเวนคืนโดยสมัครใจหรือทอดทิ้งที่ดินแต่อย่างใด

(๒) พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๗ มีความว่า “ที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้จับจองไว้แล้วตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ และยังมีได้รับคำรับรองว่า

<sup>๗</sup> ภาสกร ชุมhuri, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน, (สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, กรุงเทพฯ, 2536), หน้า 47-49

## ๑๐ คู่มือสนับสนุนการคุ้มครองที่ดินของรัฐ

ได้ทำประโยชน์แล้ว ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ถือว่าผู้ได้รับอนุญาตยังมีสิทธิที่จะมาขอคำรับรองจากนายอำเภอได้ จนกว่าจะครบกำหนด ๑๘๐ วัน นับจากวันสิ้นสุดเวลาแห่งการจับจอง

ในกรณีระยะเวลาแห่งการจับจองดังกล่าวในวรรคแรกสิ้นสุดลงก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ หากปรากฏว่าการทำประโยชน์จากที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้จับจองอยู่ในสภาพที่พึงจะขอคำรับรองว่าได้ทำประโยชน์ดังกล่าวแล้วได้ ให้ยื่นคำขอต่อนายอำเภอเพื่อขอคำรับรองเสียภายในกำหนด ๑๘๐ วันนับแต่วันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ เมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าที่ดินนั้นปลอดจากการจับจอง เว้นแต่นายอำเภอได้มีคำสั่ง ผ่อนผันให้เป็นการเฉพาะราย”

ในกรณีนี้ ถ้าผู้ขอจับจองไม่ปฏิบัติตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสองแล้วแต่กรณี กฎหมายให้ถือว่า ที่ดินนั้นปลอดจากการจับจอง คือทำให้ที่ดินกลับมาเป็นที่รกร้างว่างเปล่า ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๑) ได้อีก

(๓) ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๕๘ ทวิ วรรค ๔ มีความว่า “สำหรับบุคคลตามวรรคสอง (๒) และ (๓) ให้ออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้วแต่กรณี ได้ไม่เกิน ๕๐ ไร่ ถ้าเกิน ๕๐ ไร่ จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการเฉพาะราย ทั้งนี้ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด” คือบุคคลผู้ตกค้างแจ้งการครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๒๗ ตรี และผู้ครอบครองที่ดินของรัฐโดยพลการ เมื่อประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแล้ว จะมีสิทธิได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ไม่เกิน ๕๐ ไร่ ถ้าต้องการเกินกว่า ๕๐ ไร่ ต้องขออนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดเสียก่อน ถ้าที่ดินของสองพวกนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติให้ออกโฉนดที่ดินได้เพียง ๕๐ ไร่ ในที่ดินที่เขาถืออยู่ ๘๐ ไร่ ที่ดิน ๓๐ ไร่ นี้ ก็จะกลับมาเป็นของรัฐประเภทที่รกร้างว่างเปล่าได้

ส่วนรองศาสตราจารย์มานิตย์ จุมปา ได้ยกตัวอย่างว่า มีแต่กรณีที่อยู่อาศัยที่ที่ดินใช้อำนาจขายหรือให้เช่าซื้อที่ดินบางประเภท แล้วมีการไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขในสัญญา ซื้อขาย หรือสัญญาเช่าซื้อแล้ว อธิบดีเรียกที่ดินคืน<sup>๔</sup>

ปัจจุบันที่ดินของรัฐประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้อย่างกว้างขวาง เช่น

### (๑) การนำที่ดินไปจัดให้ประชาชน

ที่ดินตามมาตรา ๑๓๐๔ (๑) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์สามารถนำไปจัดให้ประชาชนได้ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๒๗ พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๖ พระราชบัญญัติการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๓๔ และพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๒๖ ทั้งนี้ ภายใต้การควบคุมของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ (ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๒๐ (๑) (๓) (๕) (๖))

### (๒) การนำที่ดินไปให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน

คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ มีอำนาจที่จะสงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐ ซึ่งมีได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน (ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๒๐ (๔)) ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวจะเป็นไปตามระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๒๙) ว่าด้วยการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐ เพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ข้อ ๔ และข้อ ๖

<sup>๔</sup> มานิตย์ จุมปา, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยทรัพย์สิน พ.ศ. ๒๕๔๘ (สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๔๘), หน้า ๕๙

## (๓) การนำที่ดินให้ส่วนราชการใช้ประโยชน์

ในการใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐของส่วนราชการต่าง ๆ นั้น นอกจากกระทรวง ทบวง กรม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีสิทธิขอใช้ที่ราชพัสดุ ตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ แล้ว ก็ยังมีสิทธิขอใช้ที่ดินของรัฐในส่วนที่กรมที่ดินดูแลได้อีกด้วย โดยการขอขึ้นทะเบียน ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๘ ทวิ ได้อีกทางหนึ่ง

## (๔) การนำที่ดินไปกำหนดเพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติ

ที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ประกอบด้วยทรัพยากรธรรมชาติ สามารถนำไปกำหนดให้เป็น ที่ป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตป่าไม้ถาวร ตามมติคณะรัฐมนตรีได้

## (๕) การนำที่ดินไปจัดหาผลประโยชน์

การจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินรกร้างว่างเปล่า อาจแบ่งได้เป็น ๒ ประเภท คือ ประเภทแรก เป็นการแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่ในที่ดินนั้น เช่น การทำเหมืองแร่ การทำป่าไม้ การระเบิดหรือย่อยหิน การขุดตัดดินลูกรัง ซึ่งในส่วนนี้จะเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กร ที่รับผิดชอบตามกฎหมายเฉพาะเรื่องนั้น ๆ ซึ่งได้แก่ กรมทรัพยากรธรณี กรมป่าไม้ กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย แล้วแต่กรณี ส่วนการจัดหาผลประโยชน์ในด้านอื่น ๆ สามารถดำเนินการได้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ และมาตรา ๑๒

**๔.๒ ที่ดินของรัฐ ประเภทที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน**

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดิน ซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

ฯลฯ

## (๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ฯลฯ

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือที่นิยมเรียกกันว่า “ที่สาธารณประโยชน์” เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน จึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามนัยมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่เนื่องจากที่ดินดังกล่าว มีกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ จึงมีการเรียกชื่อแตกต่างกันออกไป เช่น ป่าช้าสาธารณประโยชน์ ทุ่งเลี้ยงสัตว์สาธารณประโยชน์ ทางสาธารณประโยชน์ แม่น้ำ ลำคลอง ห้วย หนอง บึง ลำน้ำ ลำเหมือง หรือลำรางสาธารณประโยชน์ เป็นต้น ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเข้าใจในลักษณะของที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน จึงควรศึกษาทำความเข้าใจเกี่ยวกับการเกิดขึ้นและการสิ้นไปของที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ซึ่งสามารถเกิดขึ้นและสิ้นไปได้หลายกรณี ดังนี้

**๔.๒.๑ การเกิดขึ้นของที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน**

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เกิดขึ้นได้ ๔ กรณี คือ เกิดขึ้นโดยสภาพตามธรรมชาติ เกิดขึ้นจากการใช้ประโยชน์ร่วมกันของประชาชน เกิดขึ้นโดยผลของนิติกรรม และเกิดขึ้นโดยผลของกฎหมาย (ตามแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๒๒๙/๒๕๕๑)

**๑) การเกิดขึ้นโดยสภาพตามธรรมชาติ**

การเกิดขึ้นโดยสภาพตามธรรมชาติ หมายความว่า ธรรมชาติได้สร้างสรรคให้เกิดตัวทรัพย์สินที่มีลักษณะเฉพาะขึ้น และโดยสภาพของตัวทรัพย์สินที่เกิดขึ้นนั้นมีไว้สำหรับให้พลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน ทรัพย์สินดังกล่าวจึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันโดยสภาพตามธรรมชาติ

เช่น ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ตามที่ระบุไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๒) ที่ดินประเภทนี้ทางราชการไม่จำเป็นต้องออกกฎหมาย ขึ้นทะเบียน หรือประกาศการสงวนหวงห้ามไว้แต่อย่างใด ซึ่งศาลฎีกาได้วินิจฉัยไว้ในทำนองดังกล่าว ตัวอย่างเช่น

คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ ๑๐๓๕/๒๕๐๔ ซึ่งวินิจฉัยว่า “ที่สาธารณประโยชน์ ไม่จำเป็นต้องเป็น ที่ทางราชการต้องสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันก็เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยสภาพได้”

คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ ๙๕๒/๒๕๐๘ ซึ่งวินิจฉัยว่า “หนองสาธารณะจะเป็นสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ กฎหมายมิได้บังคับว่าต้องขึ้นทะเบียนไว้ การที่จะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ ย่อมเป็นไปตามสภาพของที่ดินนั่นเอง ว่าเป็นทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันหรือไม่ ที่พิพาทเป็นหนองน้ำที่ราษฎรใช้เป็นที่เลี้ยงสัตว์จับปลาใช้น้ำร่วมกัน จึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ผู้ใดจะถือสิทธิในที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินหาได้ไม่”

นอกเหนือจากที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ แล้ว ยังมีประเภทอื่นอีก เช่น แม่น้ำ ลำคลอง หนอง บึง บาง ลำราง ลำธาร ลำกระโดง ลำห้วย ทางน้ำ ที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ และเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน แต่หากเกิดขึ้นหรือมีอยู่ในที่ดินของเอกชนก็ไม่อาจตกเป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดินได้ เว้นแต่เจ้าของที่ดินจะได้อุทิศให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

## ๒) การเกิดขึ้นจากการใช้ประโยชน์ร่วมกันของประชาชน

การเกิดขึ้นโดยการใช้ประโยชน์ร่วมกันของประชาชน เช่น ที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินซึ่งบุคคลมิได้มีสิทธิครอบครอง หากประชาชนได้เข้าใช้ประโยชน์ร่วมกันโดยการนำสัตว์ไปปล่อย เลี้ยงร่วมกัน ใช้เป็นที่ฝังหรือเผาศพ ใช้ประกอบพิธีกรรมทางความเชื่อ ใช้เป็นลานกีฬา ฯลฯ จนกลายเป็น ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในเวลาต่อมา หรือจนเข้าใจกันทั่วไปว่าเป็นที่สาธารณประโยชน์ ทั้งนี้ จะต้องได้ ข้อเท็จจริงว่ามีการใช้จริง ๆ และเป็นการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือเพื่อประโยชน์ร่วมกันของประชาชน มิใช่ใช้เพื่อประโยชน์ของเอกชนคนใดคนหนึ่ง

ที่ดินที่จะกลายเป็นที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน โดยการใช้ประโยชน์ร่วมกันของประชาชน เป็นได้ทั้งที่ดินที่เป็นของรัฐ และที่ดินที่เป็นของเอกชน ที่ดินของรัฐ ได้แก่ ที่ดินที่มีได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง หรือ ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ดินที่มีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือ กลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน (ม.๑๓๐๔ (๑)) ส่วนที่ดินที่สงวนไว้ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ (ม.๑๓๐๔ (๓)) นั้น แม้ราษฎรมีสิทธิเดินผ่านอย่างไรก็ตามทำให้กลายเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันไม่ เพราะที่ดินดังกล่าวได้สงวนหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ของทางราชการ สำหรับที่ดินของเอกชน จะต้องมีการอุทิศ หรือแสดงเจตนาสละการครอบครองก่อน

สาระสำคัญของการเป็นที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๒) จะต้องมิใช่เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน หากไม่มีการสงวนหวงห้ามที่ดินไว้เป็นที่ดินสำหรับประชาชนใช้ร่วมกัน หรือการสงวนหวงห้ามเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น การสงวนหวงห้ามในระหว่างปี พ.ศ. ๒๔๗๙ - ๒๔๙๗ โดยไม่ได้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามตามพระราชบัญญัติหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าฯ พ.ศ. ๒๔๗๘ การหวงห้ามนั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่มีผลทำให้ที่ดินที่หวงห้ามกลายเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แต่อย่างไรก็ดีแม้การหวงห้ามจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่หากข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่ามีประชาชนเข้าไปใช้ในที่ดินนั้นร่วมกัน กล่าวคือ เป็นการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ ที่ดินนั้นก็อาจเป็นที่สาธารณประโยชน์ที่เกิดจากการใช้ร่วมกันของประชาชนได้ ซึ่งเรื่องทำนองนี้ศาลฎีกาได้วินิจฉัยไว้ในทำนองดังกล่าว ตัวอย่างเช่น

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๕๗๔/๒๔๙๘ วินิจฉัยว่า “ทางซึ่งราษฎรใช้เดินร่วมกันมา ๔๐ - ๕๐ ปี ไม่มีใครหวงห้ามจนเข้าใจกันทั่วไปว่าเป็นทางสาธารณะนั้น เป็นทางหลวง”

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๐๐/๒๕๑๕ วินิจฉัยว่า “ที่ดินซึ่งประชาชนในหมู่บ้านใช้ร่วมกันสำหรับเลี้ยงสัตว์พาหนะ โค กระบือ และเป็นที่ป่าช้ามานาน ๘๐ ปีเศษแล้ว เป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่เกิดขึ้นและเป็นอยู่ตามสภาพของที่ดินและการใช้ร่วมกันของประชาชน โดยไม่ต้องมีประกาศพระราชกฤษฎีกาสงวนไว้หรือขึ้นทะเบียน หรือมีเอกสารของทางราชการกำหนดไว้ให้เป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน”

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๕๒๔-๒๕๒๕/๒๕๔๓ วินิจฉัยว่า “ที่จำเลยฎีกาว่าการประกาศกำหนดให้ที่ดินทุ่งป่าไผ่ห้วยนางเป็นที่สาธารณประโยชน์ มิได้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๘ มาตรา ๕ กล่าวคือ ไม่ได้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาและประกาศในราชกิจจานุเบกษา ที่ดินดังกล่าวจึงไม่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น เห็นว่า ตามทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์มีข้อความระบุว่าที่ดินทุ่งป่าไผ่ห้วยนางเป็นที่ดินที่ราษฎรในตำบลบ้านเก่าใช้เก็บผักหักฟืนและเป็นที่เลเลี้ยงสัตว์ร่วมกันมาเป็นเวลาช้านานนับร้อยปี ดังนี้ ที่ดินดังกล่าวย่อมเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๒) ส่วนที่ดินที่จะต้องออกพระราชกฤษฎีกาและประกาศ ในราชกิจจานุเบกษา ก่อนขึ้นทะเบียนเป็นที่สาธารณประโยชน์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๘ มาตรา ๕ นั้น จำกัดแต่เฉพาะที่ดินรกร้างว่างเปล่าตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๑) เท่านั้น ส่วนที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๒) ไม่มีกฎหมายบังคับให้ ต้องขึ้นทะเบียนและออกเป็นพระราชกฤษฎีกาแต่อย่างใด”

### ๓) การเกิดขึ้นโดยผลของนิติกรรม

การเกิดขึ้นโดยผลของนิติกรรม อาจเกิดจากการซื้อขาย การแลกเปลี่ยน หรือมีผู้ยกให้ ซึ่งสองกรณีแรกจะต้องนำหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินไปยื่นคำขอจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา ๗๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จึงจะถูกต้องและสมบูรณ์ตามกฎหมาย แต่กรณีที่เป็นการยกให้ หรืออุทิศให้เป็นที่สาธารณประโยชน์จะมีข้อยกเว้น แม้ไม่ได้จดทะเบียนก็มีผลให้ที่ดินดังกล่าวตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เมื่อได้มีการแสดงเจตนาสละการครอบครองโดยชัดแจ้งหรือโดยปริยาย

(๑) การเกิดขึ้นหรือการได้มาโดยการซื้อที่ดินจากเอกชน เพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นไปตามหลักนิติกรรมสัญญาประเภท ซื้อขายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่ดินนั้นจะมีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเมื่อได้มีการจดทะเบียน

(๒) การเกิดขึ้นหรือการได้มาโดยการแลกเปลี่ยนที่ดินของรัฐกับเอกชน เพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ นอกจากจะเป็นไปตามหลักนิติกรรมสัญญาประเภทแลกเปลี่ยนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว ยังมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ ตามนัยมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และมาตรา ๑๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่ดินที่แลกเปลี่ยนนั้นจะมีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเมื่อได้มีการจดทะเบียน

(๓) การเกิดขึ้นหรือการได้มาโดยมีผู้ยกให้ หรืออุทิศให้ นั้น หมายถึง กรณีที่เอกชนเจ้าของที่ดินได้แสดงเจตนาสละการครอบครองที่ดินของตนให้กับรัฐเพื่อให้เป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เช่น ยกให้เป็นทางสาธารณประโยชน์ หรือลารางสาธารณประโยชน์ ยกให้เป็นที่ตั้งโรงเรียนหรือสถานที่ราชการ เป็นต้น การอุทิศที่ดินให้เป็น

สาธารณสมบัติของแผ่นดินนี้เป็นกรณีที่ดินที่ได้มาซึ่งที่ดินโดยเสนาหาที่เกิดจากความสมัครใจของเจ้าของที่ดิน ผู้ให้เองและมีวัตถุประสงค์เฉพาะเจาะจงว่าต้องการให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ กรณีจึงแตกต่างกับการที่เอกชนเวนคืนที่ดินให้แก่รัฐบาลตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๕ เพราะการเวนคืนดังกล่าวเป็นเรื่องที่เอกชนแสดงเจตนาสละการครอบครองที่ดินของตนให้แก่รัฐ โดยความสมัครใจ โดยมีวัตถุประสงค์เฉพาะ หรือมีเจตนาที่จะให้รัฐนำที่ดินไปใช้ประโยชน์ในกิจการใด

การอุทิศที่ดินให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เกิดขึ้นได้ ๒ กรณี คือ การอุทิศให้โดยตรง และการอุทิศให้โดยปริยาย

การอุทิศให้โดยตรง คือ การที่เอกชนเจ้าของที่ดินแสดงเจตนาที่จะอุทิศที่ดินของตนให้แก่รัฐ เพื่อให้รัฐนำไปใช้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันโดยแจ้งชัด เช่น นำโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓, น.ส.๓ ก.) ไปยื่นคำขอจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ โอนเป็นที่สาธารณประโยชน์ นอกจากนี้การแสดงเจตนาโดยแจ้งชัดอาจกระทำโดยส่งมอบโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓, น.ส.๓ ก.) ให้แก่ทางราชการโดยทางราชการไปดำเนินการเอง หรือแสดงเจตนาโดยทำเป็นหนังสือยกให้ หรือให้ถ้อยคำต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ไว้ก็ได้

การอุทิศที่ดินให้โดยปริยาย คือ การที่เจ้าของที่ดินไม่ได้แสดงเจตนาออกมาให้ชัดแจ้งว่าจะยกที่ดินของตนให้เป็นสาธารณประโยชน์ แต่ได้ปล่อยให้ประชาชนทั่วไปสัญจรไปมาบนที่ดินของตน โดยไม่สงวนสิทธิมาเป็นเวลานาน เช่น ที่ดินของเอกชนคนหนึ่ง ต่อมา มีราษฎรจำนวนมากอาศัยเดินผ่านไปมา ออกสู่ทางสาธารณะ เจ้าของที่ดินก็มีได้ว่กล่าวหรือปิดกั้นอย่างใดเป็นเวลานานพอสมควร เป็นต้น ดังนี้ ถือได้ว่าเป็นการอุทิศที่ดินให้เป็นสาธารณประโยชน์โดยปริยายแล้ว

การอุทิศที่ดินของตนให้แก่รัฐเพื่อให้เป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันจะทำได้ทำเป็นหนังสือหรือจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่หรือไม่ก็ได้ ถ้าทำเป็นหนังสือหรือจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ก็จะปรากฏเป็นหลักฐานชัดแจ้ง แต่ถึงแม้การอุทิศที่ดินให้จะไม่ทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ก็หาทำให้การอุทิศที่ดินให้แก่รัฐดังกล่าวเสียไปแต่อย่างใดไม่ เหตุที่เป็นเช่นนี้เห็นว่า นอกจากจะไม่มีกฎหมายบัญญัติในเรื่องการอุทิศที่ดินให้ประชาชนใช้ร่วมกันว่าจะต้องทำเป็นหนังสือหรือจดทะเบียนหรือไม่แล้ว ประกอบกับเมื่อพิจารณาถึงเจตนาของผู้ที่ยกให้โดยมีเจตนาที่สำคัญก็คือ การให้ประชาชนใช้ร่วมกัน มิใช่เป็นการยกให้แก่ฝ่ายปกครอง หรือรัฐบาล หรือบุคคลหนึ่งบุคคลใด ประโยชน์สาธารณะจึงต้องอยู่เหนือประโยชน์ส่วนบุคคล สัญญายกที่ดินให้แก่รัฐจึงมีผลทันที โดยไม่จำเป็นต้องมีพิธีการแต่อย่างใด (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๘๔๓/๒๕๒๓, ๓๒๕๒/๒๕๓๐, ๓๐๔๘/๒๕๓๗, ๕๑๑๒/๒๕๓๘, ๑๑๒/๒๕๓๙, ๒๐๐๔/๒๕๔๔, ๔๓๗๗/๒๕๔๙)

#### ๔) การเกิดขึ้นโดยผลของกฎหมาย

การเกิดขึ้นของสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยผลของกฎหมาย หมายถึง การที่ฝ่ายปกครอง ได้แก่ หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่รัฐ ได้ประกาศกำหนดเขตหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าไว้เพื่อใช้ประโยชน์ต่าง ๆ ของทางราชการ หรือเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น สงวนหวงห้ามไว้สำหรับใช้ในราชการทหาร กระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ หรือสงวนไว้เป็นทุ่งหญ้าสำหรับเลี้ยงสัตว์ การสงวนหวงห้ามจะมีได้ ๒ กรณี คือ (๑) กรณีที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยตรง แต่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจหน้าที่ทั่วไปในการปฏิบัติราชการสงวนหวงห้าม และ (๒) กรณีที่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจหน้าที่แก่ฝ่ายปกครองในการสงวนหวงห้ามไว้โดยตรง ดังนี้

### (๑) กรณีที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยตรงแต่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจหน้าที่ทั่วไปในการปฏิบัติราชการสงวนหวงห้าม

การสงวนหวงห้ามในกรณีนี้จะเกิดขึ้นก่อนวันที่ ๘ เมษายน พ.ศ. ๒๔๗๙ ซึ่งแต่เดิมก่อนที่ยังไม่มีพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๘ ใช้บังคับ ไม่มีกฎหมายบัญญัติว่าการสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐไว้ใช้ประโยชน์ เช่น สงวนหวงห้ามไว้เป็นทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ หรือป่าช้าสาธารณะ จะกระทำการโดยวิธีใดได้บ้าง ฝ่ายปกครองจึงได้ใช้อำนาจหน้าที่ทั่วไปในการประกาศสงวนหวงห้าม ซึ่งศาลฎีกาได้วินิจฉัยว่าสามารถกระทำได้ด้วยอย่างเช่น

คำพิพากษาของศาลฎีกา ที่ ๗๗๐/๒๕๑๖ ซึ่งวินิจฉัยว่า “ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น ตามธรรมนูญรัฐยอมจัดไว้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันได้ วิธีการที่จะหวงห้ามนั้นย่อมแตกต่างกันไปตามกาลสมัย พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า พ.ศ. ๒๔๗๘ กำหนดให้หวงห้าม โดยออกเป็นพระราชกฤษฎีกาและประกาศในราชกิจจานุเบกษา ก่อนหน้านั้นหาได้มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างใดไม่ สมุหเทศาภิบาล ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการมณฑล จึงออกประกาศหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่านั้นให้ผู้ใดเข้าไปก่อสร้างเหยียบย่ำจับจอง หรือถือกรรมสิทธิ์โดยพลการได้” ตามคำพิพากษานี้ทำให้ทราบได้ว่า สมุหเทศาภิบาล ผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการมณฑล มีอำนาจที่จะสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐได้โดยชอบด้วยกฎหมายได้

นอกจากนี้ ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ ยังให้อำนาจกรรมการอำเภอ (นายอำเภอ) มีหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์ แต่มิได้ให้อำนาจที่ประกาศให้ที่ดินแปลงหนึ่งแปลงใดเป็นที่สาธารณประโยชน์ แต่เป็นที่เข้าใจได้ว่าเมื่อนายอำเภอมีหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์ นายอำเภอจึงมีหน้าที่ออกประกาศสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐให้เป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันได้ เพื่อสงวนหวงห้ามไว้เป็นที่ดินของหน่วยราชการอื่นใดก็ได้ ดังปรากฏตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๕/๒๕๑๒ วินิจฉัยว่า “ที่ดินรกร้างว่างเปล่าซึ่งนายอำเภอประกาศสงวน เมื่อวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๔๗๘ สำหรับให้ดำเนินการเป็นทัศนสถานนิคมของกรมราชทัณฑ์นั้น ต่อมาเมื่อมีพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า พ.ศ. ๒๔๗๘ ขึ้นใช้บังคับ (วันที่ ๘ เมษายน พ.ศ. ๒๔๗๙) นั้น ถือว่ามีผลทำให้ที่ดินแปลงนั้นเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน” จากคำพิพากษานี้แสดงให้เห็นว่า ก่อนวันที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า พ.ศ. ๒๔๗๘ ใช้บังคับ นายอำเภอมีอำนาจออกประกาศสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐไว้ใช้ประโยชน์ในกิจการของรัฐได้ ส่วนประกาศที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ประกาศหวงห้ามจะมีผลเป็นการสงวนหวงห้ามหรือไม่นั้น กำนัน ผู้ใหญ่บ้านก็เป็นพนักงานฝ่ายปกครองตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ด้วย ย่อมมีอำนาจที่จะประกาศสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐไว้สำหรับให้พลเมืองใช้ร่วมกันได้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๘/๒๕๑๔ “การสงวนหรือหวงห้ามที่ดินพิพาท เป็นการสงวนหรือหวงห้ามไว้ก่อนมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๘ จึงไม่ตกอยู่ในบังคับแห่งกฎหมายนี้ การที่ทางราชการได้ประกาศขึ้นทะเบียนเป็นที่สาธารณประโยชน์หรือไม่ ไม่ใช่สาระสำคัญ”

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๓๑๑/๒๕๓๖ “ที่ดินซึ่งเป็นสำหรับพลเมืองใช้เป็นทุ่งเลี้ยงสัตว์ร่วมกันมาก่อน ย่อมมีสภาพเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณประโยชน์ของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๓๐๔ (๒) โดยไม่จำเป็นต้องออกเป็นพระราชกฤษฎีกาประกาศ

เขตที่ดินเพื่อสงวนไว้เป็นที่ดินสาธารณะ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๘ มาตรา ๔ และมาตรา ๕ อีก”

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๐๑๔/๒๕๔๗ “พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๘ นั้น มีการประกาศใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๘ เมษายน ๒๔๗๘ และถูกยกเลิกในวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๔๗ ตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๔ ดังนั้น หากรัฐประสงค์จะหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเพื่อประโยชน์ใด ๆ แก่ทางราชการในช่วงระยะเวลาที่พระราชบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับ ก็จะต้องดำเนินการออกเป็นพระราชกฤษฎีกาและประกาศในราชกิจจานุเบกษา ตามที่มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติไว้ โดยจะต้องระบุความประสงค์ที่หวงห้าม เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการหวงห้ามและที่ดินซึ่งกำหนดว่าต้องหวงห้าม แต่ก่อนหน้า พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๘ ใช้บังคับ หากได้มีกฎหมายบังคับให้ต้องดำเนินการตามบทบัญญัติดังกล่าวแต่อย่างใดไม่ ขณะที่บิดาโจทก์เข้าจับจองครอบครองที่ดินตาม ส.ค. ๑ ซึ่งมีที่ดินพิพาทรวมอยู่ด้วยนั้น ที่ดินพิพาทเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ทางราชการได้ประกาศสงวนไว้ใช้ในราชการอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว บิดาโจทก์จะอ้างการครอบครองที่ดินพิพาทขึ้นใช้ยื่นต่อแผ่นดินไม่ได้ ดังนั้น โจทก์ซึ่งเป็นทายาทผู้รับมรดกที่ดินจากบิดาจึงอ้างการครอบครองที่ดินพิพาทขึ้นใช้ยื่นต่อแผ่นดินมิได้ด้วยเช่นกัน”

ฉะนั้น การสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐไว้เป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่เกิดขึ้นก่อนมีพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าฯ พ.ศ. ๒๔๗๘ ใช้บังคับ กล่าวคือ การสงวนหวงห้ามที่เกิดขึ้นก่อนวันที่ ๘ เมษายน พ.ศ. ๒๔๗๘ จะกระทำวิธีใดไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ จึงเป็นอำนาจหน้าที่ทั่วไปของฝ่ายปกครอง โดยมีคำพิพากษาศาลฎีกาวินิจฉัยไว้เป็นบรรทัดฐานว่า ประกาศสงวนหวงห้ามของพนักงานฝ่ายปกครองท้องที่ เช่น ประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ถือว่ามีผลตามกฎหมายทำให้ที่ดินที่ถูกสงวนหวงห้ามกลายเป็นที่สงวนไว้สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันได้

อย่างไรก็ตาม ในสมัยนั้นการหวงห้ามที่ออกเป็นกฎหมายโดยตรงก็มี เช่น ประกาศกระทรวงเกษตรราธิการห้ามมิให้จับจองที่ดินท้องทุ่งฝั่งตะวันตกแห่งแม่น้ำเจ้าพระยา ลงวันที่ ๕ ธันวาคม ร.ศ. ๑๒๓ หรือพระบรมราชโองการประกาศเขตพระราชนิเวศน์มฤคทายวัน และห้ามมิให้ทำอันตรายสัตว์ลงวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๔๖๗ หรือประกาศพระบรมราชโองการให้ที่ตำบลโคโคโพหักเป็นที่สำหรับเลี้ยงและผสมโค ลงวันที่ ๒๑ เมษายน ร.ศ. ๑๒๓

**(๒) กรณีที่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจหน้าที่แก่ฝ่ายปกครองในการสงวนหวงห้ามไว้โดยตรง**

การสงวนหวงห้ามกรณีนี้แบ่งออกเป็น ๓ ยุค คือ

**ยุคที่ ๑** การสงวนหวงห้ามตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๘ เกิดขึ้นระหว่างวันที่ ๘ เมษายน ๒๔๗๘ ถึงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ อันเป็นช่วงที่บังคับใช้พระราชบัญญัติดังกล่าว โดยการสงวนหวงห้ามจะต้องออกเป็นพระราชกฤษฎีกา สืบเนื่องจากการหวงห้ามในอดีตมีหลากหลายวิธีและยังไม่มีแนวทางที่แน่นอน รัฐบาลสมัยนั้นจึงเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวโดยมีเหตุผลหลายประการคือ การหวงห้ามโดยฝ่ายปกครองไม่มีหลัก ไม่มีเกณฑ์ และหวงห้ามเอาตามชอบใจ ไม่น่าจะเหมาะสมสำหรับการปกครองในระบบปัจจุบัน ซึ่งมีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่แน่นอน จึงเสนอให้การหวงห้ามต้องทำเป็นพระราชกฤษฎีกากำหนดผู้มีอำนาจหน้าที่ วัตถุประสงค์ และวิธีถอนการหวงห้าม ซึ่งแต่เดิมไม่มีบัญญัติไว้ พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการหวงห้าม

ที่ดินรกร้างว่างเปล่าฯ พ.ศ. ๒๕๗๘ ได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๗๙ หลักการสำคัญของกฎหมายฉบับนี้กำหนดไว้ดังนี้

“มาตรา ๔ ถ้ารัฐบาลต้องการจะหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เพื่อประโยชน์ใด ๆ ก็ให้ดำเนินการหวงห้ามตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๕ การหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าให้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกาและประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในพระราชกฤษฎีกานั้นให้ระบุ

- (๑) ความประสงค์ที่หวงห้าม
- (๒) เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการหวงห้าม
- (๓) ที่ดินซึ่งกำหนดว่าต้องหวงห้าม

ให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินดังกล่าว และติดไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกา แผนที่ที่กล่าวนี้ให้ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของพระราชกฤษฎีกา แต่ในกรณีหวงห้ามที่ดินริมทางหลวงนั้น จะกำหนดเขตที่ดินซึ่งหวงห้ามนับจากเส้นกลางทางหลวงออกไปในระยะทางดังจะได้กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาก็ได้”

มาตรา ๖ เมื่อได้ประกาศพระราชกฤษฎีกาในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้เจ้าหน้าที่มอบสำเนาอันถูกต้องพร้อมทั้งแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกา เพื่อให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียตรวจดูได้ไว้ ณ

- ที่ทำการข้าหลวงประจำจังหวัด ซึ่งที่ดินที่หวงห้ามนั้นตั้งอยู่
- ที่ว่าการอำเภอ หรือหอบะเปียนที่ดิน ในท้องที่ซึ่งที่ดินที่หวงห้ามนั้นตั้งอยู่”

มาตรา ๗ ถ้าการหวงห้ามนั้นมิได้กำหนดเวลาไว้ หรือจะถอนการหวงห้ามทั้งหมดหรือบางส่วน ก็ให้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกานั้นจะระบุเงื่อนไขในการถอนไว้ก็ได้

การถอนการหวงห้ามบางส่วน ให้นำบทบัญญัติแห่งมาตรา ๕ และมาตรา ๖ ว่าด้วยแผนที่มาใช้ต่อไป

การถอนการหวงห้ามที่ว่านี้ ให้รวมทั้งการถอนการหวงห้ามที่มีไว้ก่อนพระราชบัญญัติด้วย”

ดังนั้น นับแต่วันที่ม้พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ถ้าทางราชการจะสงวนหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าให้เป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน จะกระทำได้โดยออกพระราชกฤษฎีกาหวงห้าม และจะต้องทำการหวงห้ามตามหลักการที่พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดไว้เท่านั้น

หลักการสำคัญในการหวงห้ามตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีดังนี้

(๑) แก้ปัญหาเรื่องการสงวนหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าให้เป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือเพื่อการใด ๆ ให้เป็นระเบียบ และมีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนกว่าอย่างเก่า กล่าวคือ การสงวนหวงห้ามจะกระทำได้แต่เฉพาะออกเป็นพระราชกฤษฎีกาเท่านั้น และจะต้องมีรูปแผนที่ประกอบ พร้อมทั้งนำไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(๒) ที่ดินที่จะทำการหวงห้ามตามพระราชบัญญัตินี้ไว้ ต้องเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๑) เท่านั้น ส่วนที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกัน เช่น ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวงหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เช่น ป้อม โรงทหาร ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) และ (๓) นั้น ไม่ต้องมีการหวงห้ามอีกเพราะเป็นสิ่งที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์โดยสภาพอยู่แล้ว

(๓) การขอสงวนหวงห้ามตามพระราชบัญญัตินี้ ไม่จำกัดว่าจะเพื่อประโยชน์ทางด้านให้ประชาชนใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ใด ๆ ก็ได้

(๔) เมื่อพระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้บังคับ ไม่ปล้ำงหรือกระทบกระเทือนการหวงห้ามที่มีอยู่เดิม ฉะนั้น การหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันไม่ว่าจะเป็นประกาศของนายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่มีมาก่อนวันที่ ๘ เมษายน ๒๔๗๙ ก็ยังมีผลใช้บังคับได้ตามกฎหมาย

(๕) พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดบุคคลผู้มีอำนาจที่จะทำการหวงห้ามให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ไม่ใช่ให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เหมือนแต่ก่อน กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อาจจะเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ทำการสำรวจได้ แต่อำนาจในการหวงห้ามต้องเป็นไปตามกฎหมายเพราะต้องออกเป็นพระราชกฤษฎีกา และประการสำคัญที่สุดคือ จะไม่สำรวจไม่ได้เพราะต้องทำการรังวัดทำแผนที่ด้วย และแผนที่นี้ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของพระราชกฤษฎีกาดังนั้น ที่ดินแปลงใดได้หวงห้ามตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ จะได้แย้งว่าแนวเขตไม่แน่นอนไม่ได้ ต้องถือตามกฎหมายกำหนด และจะไม่ทำการสำรวจไม่ได้ และจะได้แย้งว่าได้สงวนไว้เมื่อนั้นเมื่อน้อย่างแต่ก่อนไม่ได้ เพราะต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้ประชาชนทราบทั่วกันด้วย

(๖) ข้อสำคัญคือ การเพิกถอนที่ดินที่หวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้จะต้องออกเป็นกฎหมาย ซึ่งแสดงให้เห็นหลักการที่เป็นระเบียบยิ่งขึ้น

ฉะนั้น การหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าเพื่อให้พลเมืองใช้ร่วมกันตั้งแต่วันที่ ๘ เมษายน ๒๔๗๙ จนถึงก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ใช้บังคับ (วันที่ ๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๙๗) จึงต้องกระทำในรูปของพระราชกฤษฎีกา และมีรูปแผนที่ท้ายประกาศด้วย หากมิได้กระทำตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ก็ถือไม่ได้ว่าเป็นที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๒) ตัวอย่างเช่น

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๖๘๔/๒๕๐๙ “การที่ทางราชการจะให้อำเภอหรือจังหวัดจัดทำที่ดินสงวนไว้เป็นที่สาธารณะประจำหมู่บ้านหรือตำบลนั้น จะต้องออกเป็นพระราชกฤษฎีกาประกาศเขตที่ดินซึ่งสงวนไว้เป็นสาธารณะ ทั้งที่ดินนั้นก็ต้องเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า ไม่มีเอกชนเป็นเจ้าของอยู่ และต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๘ มาตรา ๔ และมาตรา ๕ การที่ผู้ใหญ่บ้านได้เขียนป้ายนำไปปิดประกาศไว้ว่าเป็นที่สาธารณะนั้น ไม่ทำให้ที่ดินนั้นกลายเป็นที่สาธารณะหวงห้ามไปได้ เพราะทางการยังไม่ได้ดำเนินการออกเป็นพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามไว้”

ในการพิจารณาว่าที่ดินแปลงที่ทางราชการได้หวงห้ามไว้เป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ร่วมกัน เช่น หวงห้ามไว้เป็นทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ หรือเป็นป่าช้าสาธารณะนั้น จะมีความถูกต้องสมบูรณ์เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ จึงต้องพิจารณาว่าการสงวนหวงห้ามที่ดินนั้น ๆ ได้กระทำเมื่อปีใด ในขณะนั้นมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างไร และได้มีการหวงห้ามไว้ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ เพราะการสงวนหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินของไทยนั้น มีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงตลอดมา

ตัวอย่าง ในปี พ.ศ. ๒๔๘๐ ได้มีประกาศของนายอำเภอเมืองร้อยเอ็ดให้สงวนที่ดินรกร้างว่างเปล่าในบริเวณท้องที่ใดท้องที่หนึ่งในอำเภอเมืองร้อยเอ็ดให้เป็นที่สาธารณะประจำหมู่บ้านสำหรับให้ประชาชนใช้เลี้ยงสัตว์ แต่ปรากฏว่าราษฎรไม่เคยไปใช้ประโยชน์ในที่ดินเลย ต่อมาเมื่อราษฎรบุกรุกเข้าไปทำประโยชน์อ้างว่าเป็นที่ดินของตน ซึ่งได้ครอบครองทำประโยชน์มาเป็นเวลาเกือบ ๕๐ ปี

กรณีตามปัญหาดังกล่าว ก่อนอื่นจะต้องพิจารณาว่า ที่ดินที่นายอำเภอได้ประกาศ สงวนหวงห้ามไว้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า ได้สงวนหวงห้ามไว้ในปี พ.ศ. ๒๔๘๐ ซึ่งขณะนั้นมีพระราชบัญญัติว่าด้วยการสงวนหวงห้ามที่ดินรกร้าง ว่างเปล่าฯ พ.ศ. ๒๔๗๘ บังคับใช้แล้ว การสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐไว้เป็นที่สาธารณประโยชน์ จึงต้อง ออกเป็นพระราชกฤษฎีกาเท่านั้น หากมิได้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกา การสงวนหวงห้ามย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งไม่ปรากฏว่าราษฎรได้เคยเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ประกาศหวงห้ามเลย ที่ดินนั้นจึงไม่เป็นที่สาธารณสมบัติ ของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๒) แต่ถ้าหากข้อเท็จจริงปรากฏว่ามี ราษฎรเข้าไปใช้ประโยชน์ร่วมกัน ก็จะต้องเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันโดยสภาพ การใช้ประโยชน์ร่วมกันได้

สถานะทางกฎหมายของที่ดินที่มีการหวงห้ามจะมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงการจัด องค์กรในการดูแล ทั้งนี้ เนื่องจากแต่เดิมที่ดินรกร้างว่างเปล่าจะอยู่ในความดูแลของกระทรวงมหาดไทย เมื่อมีการหวงห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน จะต้องระบุงบประมาณที่หวงห้ามและเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการหวงห้าม ส่งผลให้การดูแลรักษาที่ดิน ดังกล่าวเปลี่ยนไปเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้มีอำนาจในการหวงห้าม และเมื่อได้ดำเนินการตามวัตถุประสงค์ ของการหวงห้ามแล้ว อำนาจหน้าที่และองค์กรในการดูแลรักษาก็อาจเปลี่ยนแปลงไปตามบทบัญญัติของ กฎหมายเฉพาะอีกก็เป็นได้

**ยุคที่ ๒** การสงวนหวงห้ามตามประมวลกฎหมายที่ดิน ที่เกิดขึ้นระหว่างวันที่ ๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๘๗ ถึงวันที่ ๓ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๑๕

เมื่อได้มีพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๘๗ ใช้บังคับ บทบัญญัติ มาตรา ๔ (๖) ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของ แผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๘ แต่ที่ดินที่ได้สงวนหวงห้ามไว้ตามพระราชบัญญัติหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่านั้น ถ้ายัง ไม่มีการถอนการหวงห้ามก็ยังคงมีผลใช้บังคับอยู่ ตามนัยมาตรา ๑๐ ซึ่งบัญญัติว่า “ที่ดินที่ได้หวงห้ามไว้ เพื่อประโยชน์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๘ หรือตามกฎหมายอื่นอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ให้คงเป็นที่หวงห้ามต่อไป” เมื่อประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ กฎหมายเรียกการหวงห้ามที่ดินว่าเป็นการสงวนที่ดิน ส่วนกฎหมายเก่า ๆ มักใช้คำว่า การสงวนกับการหวงห้ามปนกันไป กฎหมายบางฉบับใช้คำว่า สงวนหวงห้ามเป็นคำเดียวกันก็มี

การสงวนหวงห้ามที่ดินในระหว่างวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๔๘๗ ถึง ๓ มีนาคม ๒๕๑๕ เป็นไปตามมาตรา ๒๐ (๔) ดังนี้

มาตรา ๒๐ “ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

๑) ฯลฯ

(๔) พิจารณาสงวนที่ดินตามความต้องการของทบวงการเมือง”

๑) ฯลฯ

การสงวนที่ดินตามมาตรา ๒๐ (๔) เป็นอำนาจของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ที่จะเป็นผู้พิจารณาสงวนที่ดินตามที่ทบวงการเมืองขอมา ที่ดินที่จะสงวนได้จะต้องเป็นที่ดินของรัฐ ซึ่งเป็นที่ดิน รกร้างว่างเปล่า ที่ดินที่ถูกเวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

การสงวนที่ดินตามความต้องการของทบวงการเมือง ตามนัยมาตรา ๒๐ (๔) นี้ มีความหมายกว้าง นอกจากจะเป็นการสงวนที่ดินไว้เพื่อให้พลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว ทบวงการเมืองยังอาจ ขอสงวนที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ในราชการของทบวงการเมืองนั้นก็ได้ ทั้งที่ในขณะนั้นการสงวนที่ดินเพื่อใช้

## ๒๐ คู่มือสนับสนุนการคุ้มครองที่ดินของรัฐ

ประโยชน์ในทางราชการก็มีกฎหมายให้อำนาจไว้แล้ว คือ มาตรา ๘ วรรคสาม ซึ่งบัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาขึ้นทะเบียนเป็นของทบวงการเมืองเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในราชการของทบวงการเมืองนั้นได้อยู่แล้ว เมื่ออำนาจซ้ำซ้อนกันต่อมาจึงได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๕ แก้ไขประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา ๒๐ ใหม่ โดยให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติที่จะสงวนที่ดินไว้ให้ประชาชนหรือพลเมืองใช้ร่วมกันได้ไว้เป็นการเฉพาะ

ฉะนั้น ก่อนที่จะมีการแก้ไขประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๒๐ การสงวนที่ดินไว้เป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่เกิดขึ้นระหว่างวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (วันที่ ๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๙๗) จนถึงวันก่อนที่มีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน ฉบับแก้ไข (วันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๑๕) จึงต้องดำเนินการตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๒๐ (๔) เดิม

**ยุคที่ ๓** การสงวนหวงห้ามตามประมวลกฎหมายที่ดิน ที่เกิดขึ้นตั้งแต่วันที่ ๔ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ จนถึงปัจจุบัน

โดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๕ มีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๒๐ การสงวนหวงห้ามที่ดินตามความต้องการของทบวงการเมืองจึงไม่มีอีกต่อไป

มาตรา ๒๐ ซึ่งมีการแก้ไขใหม่ได้บัญญัติว่า “ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้”

- ฯลฯ -

(๔) สงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐ ซึ่งมีได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองเพื่อประชาชนใช้ร่วมกัน”

- ฯลฯ -

ที่ดินที่ขอสงวนหรือหวงห้ามไว้เป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับให้พลเมืองใช้ร่วมกันได้จะต้องเป็นที่ดินที่ได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง ซึ่งได้แก่ที่ดินของรัฐประเภทที่รกร้างว่างเปล่าหรือที่ดินที่มีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

อำนาจหน้าที่ในการสงวนที่ดินดังกล่าวเป็นของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉะนั้น หากทบวงการเมืองใดเห็นสมควรที่ขอสงวนที่ดินบริเวณใดให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๒) ก็จะต้องประสานงานไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดท้องที่ซึ่งที่ดินที่จะขอสงวนตั้งอยู่ โดยมีขั้นตอนการสงวนที่ดินตามที่ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๑๙) ว่าด้วยการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐ เพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันกำหนดไว้

ฉะนั้น จึงกล่าวได้ว่าในปัจจุบันนี้ การสงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐให้เป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๒) เกิดจากการสงวนหรือหวงห้ามตามมาตรา ๒๐ (๔) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งเป็นอำนาจของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ และต้องประกาศการสงวนหวงห้ามในราชกิจจานุเบกษาเท่านั้น

นอกจากการสงวนหวงห้ามดังกล่าวข้างต้นแล้ว การได้มาโดยผลของกฎหมายอาจเป็นการได้มาโดยการเวนคืน ซึ่งต่างกับการได้มาโดยการสงวนหรือหวงห้ามเพราะการได้มาโดยการสงวนหรือหวงห้ามใช้กับที่ดินที่เป็นของรัฐอยู่แล้วเท่านั้น ส่วนการได้มาโดยการเวนคืนใช้กับที่ดินของเอกชน ฉะนั้น การได้มาซึ่งที่ดินของรัฐโดยการเวนคืน จึงเป็นการได้มาโดยการบังคับมิใช่เป็นเรื่องที่ราษฎรเวนคืนให้ด้วยความสมัครใจ ตามมาตรา ๕ ประมวลกฎหมายที่ดิน การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และจะต้องใช้ค่าทดแทนภายในเวลาอันสมควรแก่เจ้าของที่ดินที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนตามที่กฎหมายระบุไว้

#### ๔.๒.๒ การเปลี่ยนแปลงของที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

##### ๑) การเปลี่ยนแปลงโดยสภาพธรรมชาติ

ส่วนใหญ่มักจะเป็นการเปลี่ยนแปลงจากการเปลี่ยนแปลงจากที่ดินอันเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันไปเป็นอีกประเภทหนึ่ง เช่น เปลี่ยนจากที่รกร้างว่างเปล่าไปเป็นที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือจากที่พลเมืองใช้ร่วมกันมาเป็นที่รกร้างว่างเปล่า แต่ในบางกรณีเมื่อเปลี่ยนแปลงไปแล้วกลายเป็นที่ดินเอกชนก็มี ซึ่งเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๘ ที่บัญญัติว่า “ที่ดินแปลงใดเกิดที่งอกริมตลิ่ง ที่งอกย่อมเป็นทรัพย์สินของเจ้าของที่ดินแปลงนั้น” ทำให้ที่ดินที่งอกริมตลิ่งจะตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเจ้าของที่ดินติดกับที่งอกนั้น

##### ๒) การเปลี่ยนแปลงโดยผลของกฎหมาย

กล่าวคือ เมื่อที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เกิดขึ้นได้โดยการสงวนหวงห้ามตามกฎหมาย การทำให้เปลี่ยนแปลงก็อาจเกิดขึ้นโดยกฎหมายได้เช่นกัน เช่น การถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามประมวลกฎหมายที่ดิน หรือพระราชบัญญัติที่ดินราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ แล้วแต่กรณี ตามปกติที่ดินที่ถูกถอนสภาพแล้วจะกลับเป็นที่รกร้างว่างเปล่า แต่บางกรณีมีการตราเป็นกฎหมายหรือพระราชบัญญัติโอนที่ดินให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนทันที

##### ๓) การเปลี่ยนแปลงโดยการถอนสภาพ

เป็นไปตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๘ วรรค ๒ ที่บัญญัติว่า “ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่ได้หวงห้าม หรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมือง อาจถูกถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่น หรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้...” โดยกรณีที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าทบวงการเมืองรัฐวิสาหกิจ เอกชนจัดหาที่ดินมาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว การถอนสภาพหรือการโอนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ แต่ถ้าพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินหรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนแปลงไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และมีได้ตกลงไปเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใด ตามอำนาจกฎหมายอื่นแล้ว การถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา<sup>๔</sup>

<sup>๔</sup>บุญแสง พลเศ็ก, การดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน, (กรุงเทพมหานคร: กรมที่ดิน, ๒๕๒๙), หน้า ๑๕

### ๔.๓ ที่ดินของรัฐ ประเภทที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ “สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดิน ซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

ฯลฯ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงพยาบาล สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์

ฯลฯ

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้แก่ ที่ดินที่ตั้งสถานที่ราชการต่าง ๆ หรือที่เรียกว่าที่ราชพัสดุ แต่ใช้ว่าที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะจะเป็นที่ราชพัสดุไปเสียทั้งหมดไม่ คงต้องพิจารณาจากบทบัญญัติมาตรา ๔ และมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งบัญญัติให้ความหมายของที่ราชพัสดุ และข้อยกเว้นของการเป็นที่ราชพัสดุไว้ ดังนี้

มาตรา ๔ “ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่าและที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน

(๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคล และขององค์กรปกครองท้องถิ่น ไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ”

มาตรา ๕ “ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ

บรรดาที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรมใดได้มาโดยการเวนคืนหรือแลกเปลี่ยนหรือโดยประการอื่น ให้กระทรวงการคลังเข้าถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุนั้น ทั้งนี้ยกเว้นที่ดินที่ได้มาโดยการเวนคืน ตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม”

จากบทบัญญัติดังกล่าว หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่จะเป็นที่ราชพัสดุนั้น ต้องมิใช่สาธารณสมบัติของแผ่นดินตาม ม.๑๓๐๔ (๑) และ (๒) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มิใช่ อสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีใช้ที่ดินที่ได้มาโดยการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยแบ่งออกเป็น ๒ ประเภทใหญ่ คือ

(๑) เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เช่น ป้อม โรงพยาบาล และสำนักราชการบ้านเมือง และ

(๒) เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา ใช้ประโยชน์อื่น ๆ เช่น บ้านพักข้าราชการ หรือที่ดินที่ทางราชการจัดให้เอกชนเช่าหรือเช่าทำประโยชน์

กฎหมายกำหนดให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินราชพัสดุ แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้ออกกฎกระทรวงให้กรมธนารักษ์เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่การดูแลรักษา การโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะจะกระทำโดยตราเป็นพระราชบัญญัติ ส่วนการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินอื่นให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

**๑) การเกิดขึ้นหรือการได้มาซึ่งที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ และที่ราชพัสดุ มีหลายทาง ดังนี้**

(๑) การประกาศสงวนหวงห้ามไว้ใช้ในราชการ โดยกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ประกาศสงวนหวงห้ามไว้ใช้ในราชการ และได้เข้าใช้ประโยชน์แล้ว

(๒) ตกเป็นของรัฐเนื่องจากค้างชำระภาษีอากร กรณีที่ผู้ใดค้างชำระภาษีอากร และไม่สามารถชำระได้ ในที่ดินจะถูกรัฐยึดที่ดินมาชำระแทน

(๓) โดยคำพิพากษาของศาล ในกรณีมีข้อพิพาทโต้แย้งกรรมสิทธิ์ในที่ดินราชพัสดุ และมีการฟ้องร้องต่อศาล ศาลได้พิจารณาจากพยานหลักฐานต่าง ๆ แล้ว พิพากษาให้กระทรวงการคลังเป็นผู้มีสิทธิดีกว่าโดยถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งตามความเป็นจริงแล้วมีสิทธิมาแต่เดิมอยู่แล้วมิใช่เพิ่งได้มาเพราะคำพิพากษาของศาล

(๔) โดยการเวนคืน เช่น กรมชลประทานเวนคืนที่ดินเพื่อประโยชน์ในการชลประทาน กรมการบินพาณิชย์เวนคืนที่ดินเพื่อก่อสร้างท่าอากาศยาน

(๕) โดยผลของกฎหมาย เช่น ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๗๕๘ “ภายใต้บังคับแห่งสิทธิของเจ้าพนักงานมรดก เมื่อบุคคลใดถึงแก่ความตายโดยไม่มีทายาทโดยธรรมหรือผู้รับพินัยกรรม หรือการตั้งมรดกนิยามพินัยกรรม มรดกของบุคคลนั้นตกทอดแก่แผ่นดิน” และมาตรา ๑๓๐๘ “ที่ดินแปลงใดเกิดที่อกริมตลิ่ง ที่งอกย่อมเป็นทรัพย์สินของเจ้าของที่ดินแปลงนั้น” ได้แก่ ที่ดินที่งอกริมตลิ่งต่อเนื่องจากที่ดินราชพัสดุ

(๖) โดยกฎหมายพิเศษ เช่น ตกเป็นของรัฐตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๗ แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ตกเป็นของแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ตกเป็นของแผ่นดินตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒

(๗) ที่ดินเหลือจากการเวนคืน เมื่อรัฐบาลเวนคืนที่ดินมาเพื่อประโยชน์ของรัฐบาล เช่น สร้างถนนหนทาง ซึ่งอาจมีส่วนที่เหลือจากการเวนคืนและมีเนื้อที่น้อยเจ้าของไม่อาจใช้ประโยชน์ได้รัฐบาลก็จำเป็นต้องซื้อที่ดินเหลือเศษจากการเวนคืนนั้นมาเป็นทรัพย์สินของรัฐบาล

(๘) รัฐบาลซื้อด้วยเงินงบประมาณ ในปัจจุบันหน่วยงานของราชการทุกกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ได้ขยายหน่วยงานเพิ่มขึ้นตามภาระหน้าที่ และความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้น อีกทั้งภาวะการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจทำให้การคมนาคมติดต่อประสานงานของหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกันเป็นไปได้ลำบาก จึงจำเป็นต้องขยายสถานที่ทำการของราชการให้กว้างขวางขึ้นหรือย้ายหน่วยงานไปรวมกัน ณ สถานที่ใหม่ จึงทำให้ต้องตั้งเงินงบประมาณแผ่นดินขึ้นเพื่อซื้อที่ดินมาปลูกสร้างที่ทำการใหม่ ที่ดินเหล่านี้จึงเปลี่ยนชื่อผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินมาเป็นของรัฐ คือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ

(๙) เอกชนยกให้รัฐบาล ที่ดินเหล่านี้ราษฎรผู้เป็นเจ้าของที่ดินจะยกให้แก่รัฐเพื่อใช้เป็นสถานที่ตั้งโรงเรียน โรงพยาบาล สถานีอนามัย เป็นต้น โดยอาจจะยกให้รัฐบาลโดยตรงหรือยกให้กระทรวง ทบวง กรมใดโดยตรง ซึ่งกระทรวง ทบวง กรมนั้นจะต้องนำขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุเป็นทรัพย์สินของรัฐบาล

(๑๐) โบราณสถาน กำแพงเมือง คูเมือง ตามพระราชบัญญัติโบราณสถานและโบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ให้กรมศิลปากรมีอำนาจประกาศให้ที่ดินแห่งไหนเป็นเขตโบราณสถาน และมีอำนาจบังคับเจ้าของที่ดินไม่ให้รื้อถอนตกแต่งซ่อมแซม โดยไม่ได้รับอนุญาต เป็นลายลักษณ์อักษรจากกรมศิลปากร อย่างไรก็ตาม กรมศิลปากรไม่ได้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังที่คนส่วนมากเข้าใจ เพราะกำแพงเมือง คูเมือง..... เป็นโบราณสถานที่สร้างขึ้น เพื่อเป็นป้อมปราการป้องกันศัตรูรุกราน จึงเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน เป็นที่ราชพัสดุที่อยู่ในความปกครองดูแลและเป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวง การคลังไม่ใช่ของกระทรวงศึกษาธิการ (กรมศิลปากร) แต่อย่างใด

(๑๑) โดยเหตุอื่น การได้มาซึ่งที่ราชพัสดุนอกเหนือจาก ๑๐ ประการ ดังกล่าวข้างต้น ยังอาจได้มาจากสาเหตุต่าง ๆ เช่น ที่ดินที่รัฐได้มาจากการค้าประกัน เป็นต้น

## ๒) คำวินิจฉัยที่น่าสนใจเกี่ยวกับที่ราชพัสดุและการสงวนหวงห้าม

(๑) คำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๑๗๖/๒๕๒๙ บันทึกเรื่อง ร่างพระราชกฤษฎีกา ถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ในราชการทหาร ในท้องที่ ตำบลด่านแม่แฉลบ ตำบลนาสวน และตำบลศรีสวัสดิ์ อำเภอศรีสวัสดิ์ จังหวัดกาญจนบุรี พ.ศ. .... (ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ในราชการทหารที่จังหวัดกาญจนบุรี เป็นที่ราชพัสดุหรือไม่)

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) พิจารณาแล้วเห็นว่า "ที่ราชพัสดุ" นั้น ได้แก่ อสังหาริมทรัพย์ที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิดที่มีใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ ซึ่งบัญญัติยกเว้นไว้ใน (๑) (๒) และในวรรคสองของมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุดังกล่าว ดังนั้น อสังหาริมทรัพย์ที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงเป็นที่ราชพัสดุ ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ สำหรับที่ดินที่ได้หวงห้ามไว้ตามพระราชกฤษฎีกากำหนด เขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองกาญจนบุรี อำเภอวังขนาย อำเภอบ้านทวน และอำเภอวังกะ จังหวัดกาญจนบุรี พ.ศ. ๒๔๘๑ นั้น ได้กำหนดเหตุผลของการหวงห้ามไว้ในคำปรารภแห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว เพื่อประโยชน์ในราชการทหารและเมื่อได้กำหนดเขตหวงห้ามที่ดินแปลงนี้ไว้ตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวแล้ว ปรากฏว่าทางราชการทหารได้ปกครองดูแลและเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวในราชการทหารตลอดมา ที่ดินดังกล่าวจึงมิใช่ที่รกร้างว่างเปล่า ซึ่งบุคคลอาจได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน แต่เป็นอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘

อนึ่ง ที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติแผ่นดินที่สงวนไว้ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น ได้มีคำพิพากษาฎีกา ที่ ๓๔๗๓/๒๕๒๕ และคำพิพากษาฎีกา ที่ ๓๗๓๕ - ๓๗๓๙/๒๕๒๕ วินิจฉัยว่า แม้ทางราชการจะมีได้ใช้ประโยชน์ แต่ถูกราชการครอบครองใช้ประโยชน์มานานเท่าใด ก็ไม่ทำให้ที่ดินนั้นเปลี่ยนสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับอื่นไปได้ และการครอบครองนั้นไม่ว่าจะช้านานเพียงใดก็ไม่ทำให้ราษฎรได้กรรมสิทธิ์ ดังนั้น สำหรับที่ดินซึ่งได้สงวนหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการทหารแปลงนี้ เมื่อยังมีได้ถาวรหวงห้ามตามกฎหมาย แม้ทาง

ราชการทหารจะใช้ประโยชน์หรือไม่ก็ตาม ก็ไม่ทำให้ที่ดินดังกล่าวเปลี่ยนสภาพจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะไปแต่อย่างใด และเมื่อพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ มีผลใช้บังคับแล้ว ที่ดินดังกล่าวย่อมเป็นที่ราชพัสดุ เมื่อทางราชการไม่ประสงค์จะหวงห้ามอีกต่อไป ก็จะต้องถอนการหวงห้าม ตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘

(๒) คำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๒๙๔/๒๕๓๔ บันทึกรายการ การใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ในบริเวณที่ดิน ซึ่งมีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามเพื่อประโยชน์ในราชการของกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาปัญหาข้อกฎหมายที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์หารือแล้วมีความเห็น ดังต่อไปนี้

๑. ที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินฯ นั้น โดยที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ ได้ตราขึ้นก่อนพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ใช้บังคับ โดยได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๔ เป็นฉบับสุดท้าย ซึ่งที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามฯ เหล่านี้ มาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ได้บัญญัติให้ที่ดินที่ได้หวงห้ามไว้ดังกล่าวยังคงเป็นที่หวงห้ามต่อไป แต่ที่ดินหวงห้ามไว้ดังกล่าวจะเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่นั้น จะต้องพิจารณาสภาพของที่ดินที่หวงห้ามเป็นเรื่อง ๆ ไป ถ้าได้ขึ้นทะเบียนไว้ใช้หรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ตัวอย่างเช่น ที่ดินหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์แก่ราชการตำรวจตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่ตำบลบ้านสวน อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี พุทธศักราช ๒๔๘๓ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นสนามยิงปืนและกรมตำรวจได้ใช้เป็นสนามยิงปืนแล้ว ถ้ามีการใช้เป็นสนามยิงปืนแล้วที่ดินดังกล่าวก็เป็นที่ราชพัสดุ เพราะใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ แต่ถ้าหวงห้ามโดยราชการมิได้ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ตัวอย่างเช่น ที่ดินที่หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์แก่การป่าไม้หรือราชการกรมป่าไม้ ซึ่งมีความมุ่งหมายจะหวงห้ามไว้เพื่อรักษาป่าไม้ เมื่อสภาพที่ดินตามพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามฯ ยังคงเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าอยู่ที่ดินนั้นก็ไม่เป็นที่ราชพัสดุ

๒. ที่ดินที่ได้มีการหวงห้ามไว้อาจมีลักษณะเป็นป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๙๔ ได้ ถ้าที่ดินนั้นยังมีไม้บุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดินและมีไม้หวงห้ามหรือของป่าขึ้นอยู่ในที่ดินที่ติดดังกล่าวย่อมอยู่ภายใต้ความคุ้มครองของกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ และไม่เป็นที่ราชพัสดุถ้ากระทรวง ทบวง กรม ยังมิได้เข้าไปใช้ที่ดินนั้น ดังนั้น เมื่อจะพิจารณาว่าที่ดินใดเป็น "ป่า" หรือไม่ก็จะต้องพิจารณาจากกฎหมายว่าด้วยป่าไม้เป็นสำคัญ

๓. ในกรณีที่ดินดังกล่าวมีสภาพเป็น "ป่า" ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ และมีไม้หวงห้ามหรือของป่าอยู่ในที่ดิน พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและรับผิดชอบที่ดินดังกล่าว ในส่วนกิจการอันเกี่ยวกับการป่าไม้ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ เพียงเท่าที่ไม่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินหรือการขอขึ้นทะเบียนที่ดิน แต่ในกรณีที่ที่ดินดังกล่าวเป็นที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ เพราะกระทรวง ทบวง กรม ได้ใช้ป่าเพื่อประโยชน์ของกระทรวง ทบวง กรม โดยเฉพาะ ในกรณีเช่นว่านี้ กระทรวงการคลังโดยกรมธนารักษ์และทบวงการเมืองผู้ได้รับอนุญาตให้ใช้และครอบครองที่ดินดังกล่าว ย่อมมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินดังกล่าวตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ

ในการพิจารณาเรื่องนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) มิได้พิจารณาแต่เฉพาะบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุหรือกฎหมายว่าด้วยป่าไม้เท่านั้น แต่ได้พิจารณาถึงหลักของการใช้และตีความกฎหมายอีกสองประการ คือ หลักเรื่องกฎหมายพิเศษ ยกเว้นกฎหมายทั่วไป

หรืออีกนัยหนึ่งกฎหมายทั่วไปไม่อาจทำให้กฎหมายพิเศษหมดสภาพไปได้ และอีกหลักหนึ่ง คือ การตีความกฎหมายต้องหลีกเลี่ยงที่จะทำให้กฎหมายเกิดการไร้ผลในเรื่องนี้ วัตถุประสงค์ของกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุปรากฏตามหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติฯ ก็แสดงว่าเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์จะจัดระเบียบในการดูแลทรัพย์สินของรัฐให้อยู่แห่งเดียวกันเท่านั้น แต่หาได้มุ่งหมายให้กรมธนารักษ์เข้าไปใช้อำนาจพิเศษแก่ทรัพย์สินซึ่งมีลักษณะเฉพาะและมีกฎหมายอื่นให้อำนาจแก่ฝ่ายอื่นอยู่แล้ว เช่น เรื่องป่าไม้ แร่ และสัตว์ป่า ถ้าจะถือว่ากฎหมายว่าด้วยป่าไม้หมดอำนาจไปเพราะกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุแล้วก็จะเป็นการตีความไปในทางทำให้กฎหมายไร้ผลในเรื่องนี้มีความสำคัญอยู่มาก ดังนั้น เหตุผลที่เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจะจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายจึงกำหนดไว้ในข้อ ๑๔ (๔) แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการประชุมของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒ ว่า เลขาธิการฯ อาจพิจารณาจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายได้ เมื่อเห็นว่าผลของการวินิจฉัยอาจกระทบกระเทือนต่อวิถีทางปฏิบัติราชการอันอาจก่อให้เกิดผลเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะหรือระบบบริหารราชการเป็นส่วนรวม

(๓) คำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๓๘๒/๒๕๓๔ บันทึกเรื่อง หารือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ ในเขตจังหวัดกาญจนบุรี (ที่ดินที่มีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการทหาร เฉพาะส่วนที่ทางราชการทหารยังไม่ได้ใช้ประโยชน์จะเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่)

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) มีความเห็นว่า ที่ดินที่หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของส่วนราชการที่ส่วนราชการยังไม่ได้เข้าไปใช้ประโยชน์ ตามความประสงค์ของการหวงห้ามยังคงมีสภาพเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าและไม่ใช่ที่ราชพัสดุ เพราะการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าโดยที่ทางราชการยังไม่ได้เข้าไปใช้ที่ดินนั้นไม่ทำให้สภาพความเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าต้องเปลี่ยนแปลงไปและไม่อาจถือได้ว่าเป็นทรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ และเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าปัจจุบันที่ดินดังกล่าวได้กลายเป็นอ่างเก็บน้ำและทางน้ำหมดแล้ว ที่ดินนั้นจึงเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันและไม่เป็นที่ราชพัสดุ

(๔) คำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๒๕๖ - ๒๕๗/๒๕๓๘ บันทึกเรื่อง สถานะทางกฎหมายของที่ดินที่สงวนหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการแต่ทางราชการยังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้ให้ความเห็นในประเด็นข้อกฎหมายเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ได้สงวนหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ในทางราชการ ในส่วนที่ทางราชการไม่ได้ใช้ประโยชน์ว่าจะเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ โดยเห็นว่าการที่จะพิจารณาว่าที่ดินใดจะเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ จะต้องพิจารณาจากมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ให้คำจำกัดความของที่ราชพัสดุไว้ โดยได้ให้ความหมายของที่ราชพัสดุไว้ว่าอสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดินดังต่อไปนี้ คือ ที่ดินรกร้างว่างเปล่าและที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน และอสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน ซึ่งเป็นการสอดคล้องกับความในมาตรา ๑๓๐๔ (๑) และ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั่นเอง และเมื่อพิจารณาย้อนไปถึงประวัติความเป็นมาของคำว่าที่ราชพัสดุ จากคำกราบบังคมทูลของกรมพระจันทบุรีนฤนาถถวายแด่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ลงวันที่ ๑๔ มีนาคม พระพุทธศักราช ๒๔๖๔ ซึ่งต่อมาได้มีคำจำกัดความของที่ราชพัสดุที่ได้กำหนดไว้ในข้อ ๓ ของระเบียบการปกครองและจัดประโยชน์ที่ดินสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุ พระพุทธศักราช ๒๔๘๕ ว่าที่ราชพัสดุหมายความว่า "ที่ดินซึ่งรัฐบาลปกครองใช้ราชการอยู่หรือสงวนไว้ใช้ราชการในภายหน้าและรัฐบาล

ได้เข้าปกครองจัดประโยชน์" ดังนั้น สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่จะถือเป็นที่ราชพัสดุได้ก็คือทรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

เมื่อได้พิจารณาแล้วว่าสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่จะเป็นที่ราชพัสดุได้จะต้องเป็นทรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ปัญหาที่จะต้องพิจารณาต่อไป คือ เมื่อมีการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการจะทำให้บริเวณที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่สงวนหรือหวงห้ามนั้นเปลี่ยนสถานะเป็นทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งจะถือเป็นที่ราชพัสดุในทันทีหรือไม่ คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เห็นว่า การหวงห้ามที่ดินตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ กำหนดให้การหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าดำเนินการได้ โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งในพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินก็จะใช้ข้อความว่า "ที่ดินรกร้างว่างเปล่า" เช่น มาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินบริเวณพระพุทธรูป ตำบลขุนโขลน อำเภอหนองโดน จังหวัดสระบุรี พุทธศักราช ๒๔๗๙ เหตุผลที่หวงห้ามเพื่อให้ราษฎรได้ทราบและจะได้ไม่บุกรุกเข้าไปจับจอง หักร้าง หรือปลูกสร้างด้วยประการใด ทำให้เกิดอุปสรรคต่อแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินของราชการ ความในมาตรา ๔ ที่ปรากฏอยู่ในพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ แต่ละฉบับนั้นเองกลับสนับสนุนให้เห็นชัดเจนว่า เมื่อมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินแล้วมิได้ทำให้บริเวณที่ดินที่หวงห้าม เปลี่ยนสภาพจากที่ดินรกร้างว่างเปล่าไปเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) ทันที ด้วยยังคงใช้คำว่าที่ดินรกร้างว่างเปล่าอยู่ และถ้าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะแล้ว เจ้าหน้าที่ก็ไม่มีอำนาจอนุญาตเป็นหนังสือให้บุคคลใดเข้าจับจอง หักร้าง ฯลฯ ได้ จึงเห็นได้ว่าสถานะทางกฎหมายของที่ดินรกร้างว่างเปล่าจะเปลี่ยนไปเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะนั้น หลักเกณฑ์สำคัญมิได้อยู่ที่มีการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินดังกล่าวไว้ แต่ต้องพิจารณาการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นสำคัญ เมื่อได้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินไว้แล้ว ถ้าทางราชการเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวก็จะทำให้ที่ดินนั้นเป็นทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ แต่ถ้าทางราชการยังมิได้เข้าใช้ประโยชน์ ที่ดินที่หวงห้ามไว้ ก็ยังไม่ถือว่าเป็นทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ และยังคงมีสภาพเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าอยู่ต่อไป

อนึ่ง สถานะทางกฎหมายของที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่มีการสงวนหรือหวงห้ามนั้นแตกต่างไปจากที่ดินรกร้างว่างเปล่าตามปกติ ซึ่งตั้งแต่อดีตมาจนปัจจุบันจะนำที่ดินประเภทนี้ไปจัดให้เป็นสิทธิแก่ราษฎรไม่ได้ (มาตรา ๓ และมาตรา ๖๑ แห่งพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. ๑๒๗ ข้อ ๘ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๔๙๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ และข้อ ๑๔ (๔) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗) ดังนั้น การนำที่ดินประเภทนี้ไปออกเอกสารสิทธิให้แก่ราษฎรจึงไม่สามารถกระทำได้

สำหรับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาการใช้ประโยชน์ของทางราชการว่าจะต้องดำเนินการอย่างไร จึงถือว่าเป็นการใช้ประโยชน์หรือจำนวนเนื้อที่ที่ใช้ประโยชน์มีเพียงใดจะต้องพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของการหวงห้าม ประกอบกับการเข้าไปใช้ประโยชน์จริงมีใช้สงวนหรือหวงห้ามทิ้งไว้แต่เพียงอย่างเดียวก็ถือว่าเป็นการใช้ประโยชน์ซึ่งขัดต่อความเป็นจริง และเห็นได้ชัดว่าไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ใช้คำว่า "ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ" โดยต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นกรณีไป

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) จึงเห็นว่าที่ดินในเขตที่มีประกาศสงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการตามกฎหมายจะมีสถานะเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ ต้องพิจารณาว่าส่วนราชการได้เข้าใช้ประโยชน์แล้วหรือไม่ ถ้าเข้าใช้ประโยชน์แล้วที่ดินดังกล่าวก็เป็นที่ราชพัสดุ แต่ถ้ายังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์หรือใช้ประโยชน์บางส่วน ส่วนที่ยังไม่ได้ใช้ก็ไม่เป็นที่ราชพัสดุแต่ยังคงมีสภาพเป็นที่รกร้างว่างเปล่าที่มีการสงวนหรือหวงห้ามต่อไป

## ๕. ที่ดินของรัฐตามประมวลกฎหมายที่ดิน

ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่ใช้ในการปฏิบัติงานตามภารกิจ และหน้าที่ความรับผิดชอบของกรมที่ดิน ไม่ได้ให้คำจำกัดความของ "ที่ดินของรัฐ" ว่าหมายถึงที่ดินประเภทใดบ้าง แต่ก็ได้กล่าวถึง "ที่ดินของรัฐ" ไว้ในหลายมาตรา เช่น

**มาตรา ๒** ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือว่าเป็นของรัฐ

**มาตรา ๕** ผู้ใดมีความประสงค์จะเวนคืนสิทธิในที่ดินให้แก่รัฐให้ยื่นคำขอเวนคืนต่อ พนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๗๑

**มาตรา ๖** นับตั้งแต่วันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับ บุคคลใดมีสิทธิในที่ดินตามโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หากบุคคลนั้นทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน หรือปล่อยที่ดินให้เป็นที่ยรกร้างว่างเปล่า เกินกำหนดเวลาดังต่อไปนี้

(๑) สำหรับที่ดินที่มีโฉนดที่ดินเกินสิบปีติดต่อกัน

(๒) สำหรับที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์เกินห้าปีติดต่อกัน

ให้ถือว่าเจตนาสละสิทธิในที่ดินเฉพาะส่วนที่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือที่ปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าเมื่ออธิบดีได้ยื่นคำร้องต่อศาล และศาลได้สั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าว ให้ที่ดินนั้นตกเป็นของรัฐเพื่อดำเนินการตามประมวลกฎหมายนี้ต่อไป

**มาตรา ๘** บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษา และดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามควรแก่กรณี อำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้ รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ได้

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองอาจถูกถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่นหรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

- ฯลฯ -

**มาตรา ๘ ทวิ** ที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง หรือที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันซึ่งได้ถอนสภาพตามมาตรา ๘ (๑) แล้ว รัฐมนตรีมีอำนาจที่จะจัดขึ้นทะเบียน เพื่อให้ทบวงการเมืองใช้ประโยชน์ในราชการได้

-ฯลฯ-

**มาตรา ๘** **ตรี** ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ อธิบดีอาจจัดให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเพื่อแสดงเขตไว้เป็นหลักฐาน

-ฯลฯ-

**มาตรา ๙** ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่และการป่าไม้ ที่ดินของรัฐนั้น ถ้ามิได้มีสิทธิครอบครอง หรือมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว ห้ามมิให้บุคคลใด

(๑) เข้าไปยึดถือ ครอบครอง รวมตลอดถึงการก่อสร้างหรือเผาป่า

(๒) ทำด้วยประการใดให้เป็นการทำลายหรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน ที่หิน ที่กรวด หรือที่ทราย ในบริเวณที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามในราชกิจจานุเบกษา หรือ

(๓) ทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันเป็นอันตรายแก่ทรัพยากรในที่ดิน

**มาตรา ๑๐** ที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง และมีใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินอันราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันนั้น ให้อธิบดีมีอำนาจจัดหาผลประโยชน์ ในการจัดหาผลประโยชน์ ให้รวมถึงการจัดทำที่ที่ดินใช้ประโยชน์ได้ซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้เช่า และให้เช่าซื้อ

-ฯลฯ-

**มาตรา ๑๑** การจัดหาผลประโยชน์ซึ่งที่ดินของรัฐ ตามนัยดังกล่าวมาในมาตราก่อนนี้ รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้จัดหาผลประโยชน์สำหรับรัฐ หรือบำรุงท้องถิ่นก็ได้

-ฯลฯ-

**มาตรา ๑๒** ที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง รัฐมนตรีมีอำนาจให้สัมปทานให้ หรือให้ใช้ในระยะเวลาอันจำกัด

-ฯลฯ-

**มาตรา ๒๐** ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

-ฯลฯ-

(๔) สงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐ ซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองเพื่อให้ ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน

-ฯลฯ-

จากบทบัญญัติมาตราต่าง ๆ ในประมวลกฎหมายที่ดินดังกล่าวมาพอจะทราบ และเข้าใจได้ว่า “ที่ดินของรัฐ” ตามประมวลกฎหมายที่ดิน หมายความว่าที่ดินประเภทใดบ้าง ซึ่งส่วนใหญ่ก็คือ ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ นั้นเอง นอกจากจะทราบถึงลักษณะและประเภทของที่ดินของรัฐแล้ว ยังทำให้ได้ทราบถึง ภารกิจอันหลากหลายของกรมที่ดินในอันที่จะบริหารและจัดการเกี่ยวกับที่ดินของรัฐอีกด้วย

**มีข้อสังเกต**เกี่ยวกับความหมายที่ดินของรัฐตามประมวลกฎหมายที่ดิน ที่ใช้คำว่า “ที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง” ซึ่งปกติที่ดินของรัฐจะหมายถึงที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทุกประเภทตามมาตรา ๑๓๐๔ (๑), (๒) และ (๓) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ประมวลกฎหมายที่ดินได้บัญญัติยกเว้นที่ดินซึ่งบุคคลมีสิทธิครอบครองไว้ เหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะว่าประมวลกฎหมายที่ดินยอมรับสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลที่ครอบครองที่ดินรกร้างว่าเปล่าตามมาตรา ๑๓๐๔ (๑) และอาจได้มาซึ่งที่ดิน ตามนัยมาตรา ๑๓๓๔ จึงบัญญัติยกเว้นไว้ และหากกฎหมายประสงค์จะยกเว้นหรือขยายความถึงที่ดินประเภทใดอีกก็จะกำหนดไว้ในมาตรานั้น ๆ ดังเช่น มาตรา ๘ ทวิ “ที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง หรือที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันซึ่งได้ถอนสภาพตามมาตรา ๘ (๑) แล้ว”

และมาตรา ๑๐ “ที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง และมีใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดิน อันราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันนั้น” ดังนั้น เมื่อกล่าวถึงที่ดินของรัฐตามประมวลกฎหมายที่ดิน นอกจากจะต้องพิจารณาคุณลักษณะทั่วไป ตามนัยมาตรา ๑๓๐๔ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว จะต้องพิจารณาคุณลักษณะเฉพาะตามประมวลกฎหมายที่ดินด้วย

## ๖. ที่ดินของรัฐตามกฎหมายอื่น และระเบียบที่เกี่ยวข้อง

ลักษณะที่ดินของรัฐตามกฎหมายอื่น และระเบียบที่เกี่ยวข้อง คงต้องพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไป ว่ากฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องนั้นประสงค์จะให้ที่ดินของรัฐมีคุณสมบัติ หรือคุณลักษณะเช่นไร แตกต่างไปจากที่ดินของรัฐอื่น ๆ อย่างไร มีการกำหนดคุณลักษณะพิเศษ และ/หรือมีกระบวนการบริหารจัดการเฉพาะเรื่อง เฉพาะกรณีที่แตกต่างกันไปจากกฎหมาย หรือระเบียบที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ อย่างไร แต่อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าที่ดินของรัฐตามกฎหมายอื่น หรือระเบียบที่เกี่ยวข้องจะเป็นเช่นไร การพิจารณาคุณลักษณะของที่ดินของรัฐจะต้องนำคุณลักษณะทั่วไปเกี่ยวกับสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ ไปประกอบการพิจารณาดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ดังนั้น เพื่อให้เข้าใจความหมายที่ดินของรัฐ ในสายตาของกฎหมายอื่น และระเบียบที่เกี่ยวข้อง จึงขอยกตัวอย่างให้เห็นพอสังเขป ดังนี้

### ๖.๑ ที่ดินของรัฐในความหมายของที่สาธารณประโยชน์

ที่ดินของรัฐในความหมายของ “ที่สาธารณประโยชน์” ก็คือ ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามนัยมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่เนื่องจากที่ดินดังกล่าวมีกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ จึงมีการเรียกชื่อแตกต่างกันออกไป ดังนี้

“**ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน**” เป็นคำที่ปรากฏในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๒) “ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ” จะเห็นได้ว่า กฎหมายเพียงให้ตัวอย่างไว้เท่านั้น ว่าสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับนี้ มีตัวอย่างระบุไว้ ดังนั้น จึงอาจมีทรัพย์สินอย่างอื่นอีกก็ได้ที่เป็นทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เช่น ท้องทะเลในน่านน้ำไทย หุ่นเลี้ยงสัตว์ บึง หรือหนอง เป็นต้น ซึ่งถ้าแสดงข้อเท็จจริงได้ว่าเป็นทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว ก็ย่อมเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามความหมายของ มาตรา ๑๓๐๔ (๒) ทั้งสิ้น<sup>๑๐</sup>

“**ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน**” ปรากฏในประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๘ ตรี “ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ อธิบดีอาจจัดให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเพื่อแสดงเขตไว้เป็นหลักฐาน”

“**ที่สาธารณะ**” เป็นคำเรียกชื่อที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ปรากฏอยู่ในคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๔๗๓/๒๔๘๖ ลงวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๔๘๖ และคำสั่งที่ ๒๕๒/๒๔๙๑ ลงวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๔๙๑ สั่งการให้จังหวัดต่าง ๆ จัดหาที่สาธารณะประจำตำบลและหมู่บ้าน

“**ที่สาธารณประโยชน์**” เป็นคำใช้เรียกชื่อสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒๒ ได้บัญญัติให้ความหมายของ ที่อันเป็นสาธารณประโยชน์ คือ “ที่เลี้ยงปศุสัตว์ที่จัดไว้สำหรับราษฎรไปรวมเลี้ยงสัตว์ด้วยกัน เป็นต้น ตลอดจนถนนหนทาง และที่อย่างอื่น

<sup>๑๐</sup> ภาสกร ชุนอุไร, เรื่องเดิม, หน้า ๖๙

ซึ่งเป็นของกลางให้ราษฎรไปใช้ด้วยกัน” และพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๔๙๐ มาตรา ๑๖ บัญญัติว่า “ที่สาธารณประโยชน์คือ ที่จับสัตว์น้ำ ซึ่งบุคคลทุกคนมีสิทธิทำการประมง และเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ...”<sup>๑๑</sup>

เมื่อพิจารณาถ้อยคำจากบทบัญญัติของกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่าที่เลี้ยงสัตว์ ถนนหนทาง ที่จับสัตว์น้ำ ล้วนเป็นทรัพย์สินที่โดยสภาพแล้วเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันทั้งสิ้น ฉะนั้นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันก็คือ ที่สาธารณประโยชน์ หรือทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๓๐๔ (๒)

ปัจจุบันได้มีพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๓ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน “มาตรา ๑๒๒ นายอำเภอมีหน้าที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษา และคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อื่นอันอยู่ในเขตอำเภอ” ดังนั้น จึงมีคำว่า “ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน” เพิ่มขึ้นมาอีกคำหนึ่ง แต่มีความหมายเดียวกันกับทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๓๐๔ (๒)

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน นอกจากจะมีชื่อเรียกแตกต่างกันออกไปตามนิยามของกฎหมายและระเบียบแต่ละฉบับแล้ว ลักษณะของที่ดินยังมีความแตกต่างกันออกไปตามวัตถุประสงค์ของการมี หรือการใช้ประโยชน์ จึงมีชื่อเรียกแตกต่างกันออกไป เช่น ป่าช้าสาธารณประโยชน์ ทุ่งเลี้ยงสัตว์สาธารณประโยชน์ ทางสาธารณประโยชน์ แม่น้ำ ลำคลอง ห้วย หนอง บึง ลำราง สาธารณประโยชน์ เป็นต้น แต่ไม่ว่าจะเรียกชื่อแตกต่างกันไปอย่างไรก็ตาม เมื่อกล่าวถึงที่สาธารณประโยชน์ ย่อมเป็นที่เข้าใจโดยทั่วไปว่าเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามนัยมาตรา ๑๓๐๔ (๒) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

## ๖.๒ ที่ดินของรัฐในความหมายของที่ป่าไม้

ที่ดินของรัฐในความหมายของที่ป่าไม้ จะถูกบัญญัติอยู่ในกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่การดูแลคุ้มครองป้องกัน “ป่า” “เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า” “ป่าสงวนแห่งชาติ” และ “อุทยานแห่งชาติ” ไว้เป็นการเฉพาะสำหรับเจ้าหน้าที่ของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีหลักการสำคัญว่าการดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับ ที่ดินที่อยู่ในเขต หรือที่ต้องด้วยบทบัญญัติข้อห้ามของกฎหมายดังกล่าว จะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

ที่ดิน “ป่าไม้” หรือ “ป่าสงวนแห่งชาติ” ซึ่ง “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ นั้น หมายความว่า “ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน” ซึ่งตามประมวลกฎหมายที่ดินถือว่าที่ดินดังกล่าวเป็นของรัฐ และเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๑) การที่บุคคลใดจะได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองเหนือที่ดินของรัฐได้นั้นจะต้องดำเนินการตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง (คำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ ๒๐๙/๒๕๒๙)

<sup>๑๑</sup> กรมที่ดิน, คู่มือการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน, (กรุงเทพมหานคร: กรมที่ดิน, ๒๕๕๐), หน้า ๑๐-๑๑

สำหรับที่สาธารณประโยชน์เป็นที่ดินของรัฐและไม่มีผู้ใดสามารถอ้างเอาเป็นเจ้าของหรือครอบครองได้ ที่ดินดังกล่าวจึงสามารถกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาติได้ ตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ เมื่อต่อมาได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาก่อนสภาพที่ดินบริเวณดังกล่าวออกจากการเป็นที่สาธารณประโยชน์ ที่ดินนั้นจึงพ้นจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แต่เนื่องจากที่ดินดังกล่าวยังเป็นอุทยานแห่งชาติอยู่การจะเข้าไปดำเนินการใด ๆ ในที่ดินนั้นจึงต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ (คำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๒๗๑/๒๕๓๐)

ที่ดินที่มีการสงวนหวงห้ามในกรณีที่ดินดังกล่าวมีสภาพเป็น "ป่า" ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ และมีไม้หวงห้ามหรือของป่าอยู่ในที่ดิน พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและรับผิดชอบที่ดินดังกล่าว ในส่วนกิจการอันเกี่ยวกับการป่าไม้ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ เพียงเท่าที่ไม่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินหรือการขอขึ้นทะเบียนที่ดิน แต่ในกรณีที่ที่ดินดังกล่าวเป็นที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ เพราะกระทรวง ทบวง กรม ได้ใช้ป่าเพื่อประโยชน์ของกระทรวง ทบวง กรม โดยเฉพาะ ในกรณีเช่นว่านี้ กระทรวงการคลัง โดยกรมธนารักษ์ และทบวงการเมือง ผู้ได้รับอนุญาตให้ใช้และครอบครองที่ดินดังกล่าว ย่อมมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินดังกล่าวตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ (คำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๒๙๔/๒๕๓๔)

จากคำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ จะมีสถานะของที่ดิน เป็น "ป่า" และสามารถกำหนดให้เป็น "เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า" "ป่าสงวนแห่งชาติ" และ "อุทยานแห่งชาติ" ได้ทั้งสิ้น การดำเนินการใด ๆ จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่เป็นกฎหมายเฉพาะด้วย

### ๖.๓ ที่ดินของรัฐในความหมายของที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน

ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๔ ได้บัญญัติความหมายของ "ที่ดินของรัฐ" หมายความว่า "บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน หรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้อนุมัติให้บุคคลเข้าอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ" ซึ่งตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๒ ถือว่าที่ดินดังกล่าวเป็นของรัฐเช่นกัน แต่กฎหมายกำหนดลักษณะเฉพาะไว้ว่าที่ดินของรัฐดังกล่าวใช้เพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และจะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

ภายหลังที่ได้มีการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้วพนักงานเจ้าหน้าที่ยังมีอำนาจเดินสำรวจรังวัดเพื่อออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในเขตดังกล่าวได้ แต่จะออกโฉนดในที่ดินให้แก่ราษฎรที่ครอบครองและทำประโยชน์อยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยไม่ได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ทั้งมิได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินตามมาตรา ๒๗ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ฯลฯ ไว้ก่อนมีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่ได้ (คำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๓๘๑/๒๕๓๕)

ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หากพลเมืองเล็กใช้หรือเปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้วที่ดินดังกล่าวย่อมถูกถอนสภาพจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยผลของพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินและเป็นอำนาจหน้าที่ของ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ที่จะดำเนินการต่อไป แต่ถ้าพลเมืองยังใช้ประโยชน์ร่วมกันอยู่หรือยังไม่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ที่ดินนั้นก็ยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันอยู่ต่อไป หน่วยงานใดเคยมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาอยู่ก็ควรมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาต่อไป (คำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสร็จที่ ๒๐๗/๒๕๓๗)

เมื่อมีการประกาศใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเป็นเพียงการกำหนดขอบเขตของที่ดินที่จะทำการปฏิรูปที่ดินเท่านั้น ไม่ได้มีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติทันที พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติยังคงเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติอยู่เช่นเดิม เพียงแต่พนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะดำเนินการตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ นั้น กฎหมายกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นผู้ดำเนินการแทนพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ และ ส.ป.ก. มีหน้าที่ที่จะต้องกันพื้นที่ที่ใช้ในกิจกรรมของกรมป่าไม้ตามความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่ส่งคืนให้แก่กรมป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนี้ต่อไป สำหรับความหมายของความว่า “...เมื่อ ส.ป.ก. จะนำที่ดินแปลงใด ในส่วนนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม...” มีความหมายเพียงว่า เมื่อ ส.ป.ก. มีความพร้อมที่จะนำที่ดินแปลงใดในเขตที่ประกาศในพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินแน่นอนแล้ว และ ส.ป.ก. มีแผนงานพร้อมทั้งงบประมาณเพียงพอที่จะดำเนินการได้ทันที พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าวก็จะมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติเฉพาะที่ดินในแปลงนั้น (คำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๒๑๔/๒๕๓๘)

เมื่อกระทรวงมหาดไทยได้รับหนังสือยืนยันจาก ส.ป.ก. ว่าไม่ประสงค์จะใช้ที่ดินที่ถูกถอนสภาพเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตลอดไป กระทรวงมหาดไทยย่อมมีอำนาจให้ทบวงการเมืองเข้าใช้ประโยชน์ในราชการหรือดำเนินการขึ้นทะเบียนให้ทบวงการเมืองใช้ประโยชน์ได้ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจ ส.ป.ก. เข้าดำเนินการปฏิรูปแต่ไม่มีผลเป็นการลบล้างอำนาจอำนาจที่กระทรวง ทบวง กรม เคยมีอยู่ตามกฎหมายอื่น สำหรับที่เขาและที่ภูเขาที่อยู่ในเขตปฏิรูปถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายได้รับหนังสือยืนยันจาก ส.ป.ก. ว่าไม่ประสงค์จะนำมาปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และไม่ขัดข้องที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะใช้อำนาจตามกฎหมาย พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินย่อมมีอำนาจอนุญาตให้ระเบิดและย่อยหินที่เขา ที่ภูเขาได้ (คำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสร็จที่ ๑๕๐/๒๕๓๙)

สำหรับที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินซึ่งไม่เหมาะสมต่อการประกอบเกษตรกรรม และ ส.ป.ก. ไม่ประสงค์จะนำที่ดินดังกล่าวมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ถ้าที่ดินนั้นอยู่ในหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ แล้ว จะเป็นที่ยุติพัสดุหรือไม่ สามารถแยกพิจารณาออกได้เป็นสองกรณี คือ กรณีที่หนึ่ง ที่ราชพัสดุที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ถ้ากระทรวงการคลังมิได้ให้ความยินยอมตามมาตรา ๒๖ (๒) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ ที่ดินนั้นก็ยังคงเป็นที่ราชพัสดุอยู่เช่นเดิม มิได้ถูกถอนสภาพแต่อย่างใด กรณีที่สอง ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้สงวนหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการ ถ้ากระทรวงการคลังให้ความยินยอมแล้วจะมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ แม้อันมา ส.ป.ก. ไม่ประสงค์จะนำที่ดินนั้นมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินก็ไม่มีผลทำให้ที่ดินดังกล่าวที่พ้นจากสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินกลับเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

### ๓๔ คู่มือสนับสนุนการคุ้มครองที่ดินของรัฐ

ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ (ที่ราชพัสดุ) อีก (คำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสร็จที่ ๒๘๗/๒๕๓๙)

จากคำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน จะมีได้ทั้งที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๑), (๒) และ (๓) สถานะของที่ดินขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงและเงื่อนไขของกฎหมาย ดังนั้น การบริหารจัดการเกี่ยวกับที่ดินของรัฐ ในเขตปฏิรูปที่ดินจึงต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมด้วย

## บทที่ ๒ การคุ้มครองที่ดินของรัฐ

ที่ดินของรัฐ หรือทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ ไม่ว่าจะเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือที่ดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ล้วนเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่มีไว้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน จึงต้องมีบัญญัติของกฎหมายให้ความคุ้มครองเป็นพิเศษยิ่งกว่าทรัพย์สินประเภทอื่น ๆ ของรัฐและของเอกชน และไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายเอกชน บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวจะกำหนดหลักการในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกัน กำหนดอำนาจหน้าที่ให้กับหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่รัฐ รวมถึงกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อรองรับการดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ได้บัญญัติขึ้น ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐมิให้ผู้หนึ่งผู้ใดยึดถือครอบครองเพื่อตน หรือนำที่ดินไปใช้ประโยชน์ในทางที่ผิดวัตถุประสงค์ที่ได้สงวนหวงห้ามไว้

### ๑. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐ

หากกล่าวถึงคำว่า “ที่ดินของรัฐ” จะมีความหมายกว้าง หมายความว่า จะต้องพิจารณาตามความมุ่งหมาย วัตถุประสงค์ หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายที่เกี่ยวข้องว่า กฎหมายเหล่านั้น ประสงค์จะแสดงให้เห็นถึงคุณลักษณะ คุณสมบัติ และประเภทที่ดินของรัฐอย่างไร ตัวอย่างเช่น ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือที่ดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หากอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติแล้ว ถือว่าเป็นที่ดินของรัฐในความหมายของป่าสงวนแห่งชาติทั้งสิ้น หรือที่ดินดังกล่าวหากอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน หรืออยู่ภายใต้เขตอำนาจของกฎหมายอื่น ๆ การดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับที่ดินดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามกฎหมายเฉพาะนั้น ๆ ด้วย ดังนั้น กฎหมายที่กล่าวถึงที่ดินของรัฐ ถือว่าเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐทั้งสิ้น เพราะกฎหมายต่าง ๆ เหล่านั้น จะกำหนดเนื้อหาสาระและวิธีการคุ้มครองป้องกัน การบริหารจัดการ รวมถึงอำนาจหน้าที่หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่รัฐ ในการดูแลรักษา และคุ้มครองป้องกันไว้ด้วย

ปัจจุบันกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองที่ดินของรัฐมีอยู่หลายฉบับ เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๔๙๐ พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ฯลฯ กฎหมายดังที่ได้ยกตัวอย่างมานั้น จะมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับที่ดินของรัฐ หรือสามารถนำไปใช้คุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐได้ทั้งโดยตรงและทางอ้อม ซึ่งโดยปกติกฎหมายบัญญัติขึ้นเพื่อการใดอย่างหนึ่งเพื่อการนั้นแต่การบังคับใช้กฎหมายอาจส่งผลต่อการดำเนินการตามกฎหมายอื่นด้วย ตัวอย่างเช่น กฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ ถือว่าเป็นกฎหมายโดยตรงสำหรับการคุ้มครองป่าไม้ แต่การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อคุ้มครองป้องกันที่สาธารณประโยชน์ด้วย เพราะที่สาธารณประโยชน์เป็นที่ยังมิได้มีบุคคลใดได้มาตามกฎหมายที่ดินถือว่าเป็น “ป่า” ตามความหมายของพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ จึงต้องถือว่ากฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายที่คุ้มครองที่สาธารณประโยชน์

ได้โดยทางอ้อมด้วย และหากมีที่ดินของรัฐประเภทอื่นอยู่ในเขตอำนาจของกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ ก็ต้องถือว่ากฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายที่คุ้มครองที่ดินของรัฐนั้น ๆ โดยทางอ้อมเช่นกัน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) มีความเห็นว่า มาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ ที่กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดกันสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายป่า หรือเข้ายึดถือครอบครองป่า เพื่อตนเองหรือผู้อื่น เว้นแต่จะกระทำภายในเขตที่ได้จำแนกไว้เป็นประเภทเกษตรกรรม และรัฐมนตรีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา หรือได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่นั้น น่าจะมีเจตนารมณ์ที่จะคุ้มครองป่าไม้อันเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญ โดยการห้ามมิให้มีการบุกรุกเข้าใช้ประโยชน์ในที่ป่าตามมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ สำหรับผู้ได้รับอนุญาตให้ทำประโยชน์ตามปัญหาที่หารือนั้น บุคคลดังกล่าวข้างต้นถือได้ว่าเป็นผู้ได้รับอนุญาตตามกฎหมายเฉพาะนั้น ๆ ให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ จึงมิใช่ผู้บุกรุก ถ้าที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ยังมีสภาพเป็นป่า พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ก็มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและรับผิดชอบที่ดินนั้น ๆ เพื่อคุ้มครองป่าไม้เท่าที่ไม่ขัดต่อวัตถุประสงค์ในการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ข้างต้น ซึ่งในการประกอบเกษตรกรรมนั้นย่อมจะต้องมีการแผ้วถางป่าเพื่อเตรียมพื้นที่ ดังนั้น บุคคลที่กล่าวข้างต้นจึงไม่ต้องขออนุญาตแผ้วถางป่าตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ แต่ถ้าที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์มีไม้หวงห้ามหรือของป่าหวงห้ามขึ้นอยู่การตัดฟันหรือเก็บหาของป่าหวงห้าม จะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่เสียก่อนเนื่องจากในการ "ทำไม้" หวงห้ามตาม มาตรา ๑๑ หรือการเก็บหาของป่าหวงห้ามตามมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๙๔ รัฐมีวัตถุประสงค์ที่จะสงวนรักษาไม้หรือของป่าหายากไว้ มาตรการควบคุมในเรื่องนี้จึงเข้มงวดกว่าการแผ้วถางป่า กล่าวคือ ผู้ทำไม้หวงห้ามจะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่หรือได้รับสัมปทานอย่างใดอย่างหนึ่งกับต้องให้ประโยชน์ตอบแทนแก่รัฐสำหรับผู้เก็บหาของป่าหวงห้ามก็จะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่และต้องเสียค่าภาคหลวงของป่าหวงห้ามเช่นกันและประกอบกับทั้งการทำไม้หวงห้ามหรือเก็บหาของป่าหวงห้ามก็ไม่อยู่ในความหมายของ "เกษตรกรรม" ทั้งตามความหมายธรรมดาหรือตามคำนิยาม "เกษตรกรรม" ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ อันเป็นเรื่องที่บุคคลนั้น ๆ ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐด้วย

สำหรับผู้ได้รับอนุญาตตามมาตรา ๙ หรือมาตรา ๑๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินที่คณะรัฐมนตรีมีมติกำหนดให้เป็นที่ดินของรัฐนั้น เห็นว่าที่ดินของรัฐหมายถึงที่ดินซึ่งไม่ได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ตามที่มาตรา ๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กำหนดไว้ และหากที่ดินนั้นยังมีสภาพเป็นป่าตามมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ที่ดินดังกล่าวยังอยู่ภายใต้ความคุ้มครองของกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ผู้ซึ่งได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐไม่ว่าจะเป็นเพื่อการทำเหมืองแร่หรือขุดเก็บกรวด ทราบ ลูกรังหรือดิน หรือประโยชน์อื่นใดซึ่งมิใช่การเกษตรกรรม จะต้องขออนุญาตแผ้วถางป่าตามมาตรา ๕๔ นอกเหนือจากการขออนุญาตตามกฎหมายเฉพาะว่าด้วยกรานั้น ๆ และหากที่ดินดังกล่าวมีไม้หวงห้ามหรือของป่าหวงห้ามขึ้นอยู่ การตัดฟันไม้หวงห้ามหรือเก็บหาของป่าหวงห้ามก็ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๑๑ และมาตรา ๒๙ เสียก่อน (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ ๒๐๓/๒๕๓๖)

การพิจารณาว่าทบัญญัติกฎหมายใดเป็นกฎหมายโดยตรงหรือโดยอ้อมนั้น ให้พิจารณาจากมาตรการทางกฎหมายที่บัญญัติอยู่ในกฎหมายแต่ละฉบับ ซึ่งมีอย่างน้อย ๕ ประการ คือ (๑) มาตรการทั่วไปที่เป็นรูปแบบของการบัญญัติกฎหมาย (๒) มาตรการที่แสดงให้เห็นถึงลักษณะเฉพาะของกฎหมายแต่ละฉบับ (๓) มาตรการทางแพ่ง (๔) มาตรการทางอาญา และ (๕) มาตรการทางปกครอง เนื้อหาสาระของกฎหมายตามมาตรการที่ (๒) จะแสดงให้เห็นถึงความเป็นกฎหมายโดยตรงในการคุ้มครองที่ดินของรัฐประเภทนั้น ๆ ส่วนมาตรการที่ (๓) – (๕) อาจเป็นได้ทั้งโดยตรงและโดยอ้อม ซึ่งผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจะต้องพิจารณาและนำไปปฏิบัติให้เป็นไปตามภารกิจหน้าที่ที่รับผิดชอบ

สำหรับการคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐตามภารกิจของกรมที่ดินนั้น จะต้องพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย กฎ และระเบียบที่เกี่ยวข้องว่าส่วนใดเป็นภารกิจหลัก และส่วนใดเป็นภารกิจสนับสนุน ซึ่งสามารถแยกพิจารณาได้ ดังนี้

๑) ตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา ๘ บัญญัติว่า “บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามควรแก่กรณี อำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ได้” หมายความว่า

(๑) ถ้ามีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น อธิบดีกรมที่ดินก็จะมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน

(๒) อำนาจหน้าที่ดังกล่าวรัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ได้

ปัจจุบันได้มีกฎหมายเฉพาะกำหนดอำนาจหน้าที่ให้พนักงานเจ้าหน้าที่อื่นเป็นผู้ดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ยังเกือบหมดแล้ว คงเหลือแต่ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ซึ่งปกติต้องอยู่ในอำนาจหน้าที่ของอธิบดี ตามนัยมาตรา ๘ แต่เนื่องจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ ๕๐๕/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒๐ พ.ย. ๒๕๕๒ มอบหมายให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือทรัพย์สินของแผ่นดินที่ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นแล้ว ดังนั้น การดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินจึงไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมที่ดินอีกต่อไป

๒) ตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๒ กำหนดให้กรมที่ดินมีภารกิจเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิในที่ดินของบุคคลและจัดการที่ดินของรัฐ โดยการรังวัดทำแผนที่ การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน การให้บริการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม เกี่ยวกับบอสังหาริมทรัพย์ การส่งเสริมธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ และการบริหารจัดการข้อมูลสารสนเทศที่ดินเพื่อให้บุคคลมีความมั่นใจในการถือครองที่ดินและได้รับการบริการที่มีประสิทธิภาพ ตลอดจนการบริหารจัดการที่ดินของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด ดังนั้น กรมที่ดินจึงมีหน้าที่สนับสนุนการคุ้มครองป้องกันรวมถึงการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ประเภทที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือที่สาธารณประโยชน์

จากข้อมูลดังกล่าวจึงสรุปได้ว่า ปัจจุบันกรมที่ดินไม่มีอำนาจหน้าที่หรือภารกิจหลักในการคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐตามกฎหมาย คงมีเพียงหน้าที่หรือภารกิจสนับสนุนการคุ้มครองป้องกันรวมถึงการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ประเภทที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือที่สาธารณประโยชน์เท่านั้น ดังนั้น เมื่อจะกล่าวถึงการคุ้มครองที่ดินของรัฐ ตามภารกิจของกรมที่ดินให้หมายความถึงการสนับสนุนการคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐ ประเภทที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือที่สาธารณประโยชน์เป็นหลัก และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครอง

ที่ดินของรัฐดังกล่าว คงมีเพียงประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติ ลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ และระเบียบที่เกี่ยวข้องซึ่งกำหนดอำนาจหน้าที่ และกำหนดหน้าที่สนับสนุนการคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐ

## ๒. มาตรการทางแพ่งในการคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐ

มาตรการทางแพ่งในการคุ้มครองที่ดินของรัฐ มิได้หมายถึงมาตรการลงโทษทางแพ่ง หรือความรับผิดชอบทางแพ่งที่บุคคลจะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้น แต่เป็นมาตรการที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๕ - ๑๓๐๗ ได้บัญญัติให้ความคุ้มครองเป็นพิเศษแก่ที่ดินของรัฐ หรือทรัพย์สินของแผ่นดิน ไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ก็ตาม คือ (๑) การห้ามโอนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (๒) การห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นต่อสู้กับแผ่นดิน และ (๓) การห้ามยึดทรัพย์ของแผ่นดินรวมทั้งการบังคับคดีด้วย ดังนี้

### ๒.๑ การห้ามโอนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๕ บัญญัติว่า “ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นจะโอนแก่กันมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา”

การโอนตามมาตรานี้หมายถึง การจำหน่ายจ่ายโอนซึ่งต้องมีการส่งมอบทรัพย์สินรวมทั้งมีการแสดงเจตนาที่จะทำการโอนนั้นสมบูรณ์แบบ ด้วยเหตุผลที่กฎหมายห้ามมิให้มีการโอนสาธารณสมบัติของแผ่นดินก็เพราะสาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นทรัพย์สินของรัฐที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันของประชาชน หากอนุญาตให้มีการโอนกันง่าย ๆ ก็จะทำให้สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นหมดไป แต่อย่างไรก็ตามกฎหมายก็เปิดช่องให้โอนสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้เมื่อมีกฎหมายเฉพาะให้อำนาจไว้หรือโดยพระราชกฤษฎีกา

สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่จะมีการโอนกันได้โดยกฎหมายเฉพาะ หรือพระราชกฤษฎีกา ตามมาตรา ๑๓๐๕ นั้น กฎหมายบัญญัติไว้กว้าง ๆ โดยมีได้บัญญัติว่า ได้แก่ สาธารณสมบัติประเภทใดบ้าง และยังเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ยังใช้ประโยชน์อยู่หรือไม่

การโอนสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่ว่าจะเป็นประเภทใดก็ตามจะโอนได้ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะให้อำนาจให้มีการโอนได้เป็นเรื่อง ๆ ไป เช่น

(๑) เฉพาะในรูปแบบที่จะโอน เช่น ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๑๐ ให้อำนาจอธิบดีกรมที่ดิน มีอำนาจโดยวิธีจัดหาผลประโยชน์เข้ารัฐในรูปแบบต่าง ๆ เช่น ซื้อและขาย แลกเปลี่ยน ให้เช่าซื้อ

(๒) การโอนให้เป็นการเฉพาะเรื่อง เช่น การโอนตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ ซึ่งเป็นบทบัญญัติให้โอนที่ดินให้เอกชนเป็นการเฉพาะเรื่องไป

(๓) การโอนที่ดินให้กับประชาชน ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๓๔ บัญญัติว่า “ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินที่มีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดิน โดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดินนั้น ท่านว่าบุคคลอาจได้มาตามกฎหมายที่ดิน” เช่น การได้มาโดยการจัดที่ดิน ตามมาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๓

(๔) การโอนเป็นการเฉพาะรายไป เช่น พระราชบัญญัติโอนที่ดินให้แก่เอกชนต่าง ๆ โดยฝ่ายนิติบัญญัติ การโอนตามมาตรา ๑๓๐๕ นี้ ทำให้สภาพของการเป็นที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสิ้นไป จึงควรจะต้องโอน

โดยกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติซึ่งออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ไม่ว่าจะป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับโคกก็ตาม

ดังกล่าวแล้วว่าประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๕ บัญญัติว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดินจะโอนแก่กันมิได้ เว้นแต่จะโอนโดยอาศัยกฎหมายเฉพาะ หรือพระราชกฤษฎีกาเท่านั้น กรณีจึงมีปัญหว่าการโอนที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันให้แก่เอกชนจะทำได้แค่ไหนเพียงไรนั้น ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ บัญญัติไว้ดังนี้

มาตรา ๘ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน “ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมือง อาจถูกถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อประโยชน์อย่างอื่นหรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้ในกรณีต่อไปนี้

(๑) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนจัดที่ดินไว้ให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว การถอนสภาพ หรือการโอน ให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ ถ้าพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และมีได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดตามอำนาจกฎหมายอื่นแล้วการถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

ฯลฯ

มาตรา ๑๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน “ที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองและมีใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินอันราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันนั้น ให้อธิบดีมีอำนาจจัดหาผลประโยชน์ในการจัดหาผลประโยชน์รวมถึงการจัดทำที่ที่ดินใช้ประโยชน์ได้ซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้เช่า และให้เช่าซื้อ” ฯลฯ

จากมาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ ดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันไม่อาจโอนให้แก่เอกชนได้เลย เว้นแต่

(๑) เมื่อเอกชนได้จัดหาที่ดินแปลงใหม่มาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้วเช่นนี้ย่อมจะออกพระราชบัญญัติโอนที่ดินให้เอกชนเป็นการแลกเปลี่ยนได้

(๒) เมื่อมีการถอนสภาพที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว

ตามข้อยกเว้นข้อที่ ๑ ดังกล่าว พิจารณาการโอนที่ดินพลเมืองใช้ร่วมกัน เช่น นำไปโอนขาย โอนให้ ไม่อาจกระทำได้ มีเพียงกรณีเดียวที่จะกระทำได้ คือ กรณีที่เอกชนจัดหาที่ดินแปลงใหม่มาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทน เช่นนี้รัฐจึงจะโอนที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันให้แก่เอกชนเป็นการแลกเปลี่ยนได้ แต่การโอนนี้มาตรา ๘ กำหนดให้กระทำการโอนโดยพระราชบัญญัติเท่านั้นเพราะเป็นกรณีสำคัญและกระทบถึงสาธารณประโยชน์ ควรที่รัฐสภาจะได้เข้ามาร่วมวินิจฉัยด้วย และก่อนที่จะมีพระราชบัญญัติให้โอนได้ฝ่ายบริหารต้องทำการสอบสวนให้ได้ข้อเท็จจริงว่า ที่ดินเอกชนนำมาแลกเปลี่ยนทำให้รัฐได้รับประโยชน์มากขึ้นกว่าเดิมหรือไม่ เช่น ที่ดินแปลงใหม่ที่มีสภาพดีกว่าที่ดินเดิม อำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนมากขึ้น มีราคาสูงกว่าที่ดินเดิม หรือมีเนื้อที่มากกว่า ทั้งประชาชนผู้ใช้ประโยชน์ และในการโอน เพื่อประกอบการพิจารณาของรัฐสภาเพื่อออกพระราชบัญญัติให้โอนต่อไป

ส่วนตามข้อยกเว้นที่ ๒ เรื่องการถอนสภาพที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันนั้น ต้องเป็นการถอนสภาพเพื่อนำไปใช้กรณีอื่น เช่น การนำไปจัดที่ดินเพื่อประชาชน เมื่อถอนสภาพแล้วสถานะของที่ดินจะเปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าตามมาตรา ๑๓๐๔ (๑) หากยังมีที่ดินเหลืออยู่จากการจัดที่ดินและมีเหตุผลจำเป็นที่จะต้องโอนที่ดินก็สามารถกระทำได้ ทั้งนี้ การโอนที่ดินที่ถอนสภาพแล้วดังกล่าวเป็นการโอนที่ดินรกร้างว่างเปล่ามิได้เป็นการโอนที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแต่อย่างใด

การถอนสภาพที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเพื่อโอนให้แก่เอกชนโดยมีเจตนาเลี่ยงกฎหมายไม่สามารถกระทำได้ โดยคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้วเห็นว่า ที่ดินจำนวนสองแปลงที่จะถอนสภาพมีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่เป็นทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งมาตรา ๑๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า จะโอนแก่กันมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา ซึ่งมาตรา ๘ วรรคสอง (๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๔ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ บัญญัติว่า ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนจัดหาที่ดินมาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว การถอนสภาพหรือโอนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ แต่ถ้าพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นหรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และมีได้ตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดตามอำนาจกฎหมายอื่นแล้ว การถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งเมื่อถอนสภาพตามมาตรา ๘ วรรคสอง (๑) แล้ว การจะใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวนี้ มาตรา ๘ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๔ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ บัญญัติให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่จะจัดขึ้นทะเบียนเพื่อให้ทบวงการเมืองใช้ประโยชน์ในราชการได้ แต่หากกระทรวงมหาดไทยประสงค์จะโอนที่ดินดังกล่าวให้แก่ทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน ก็จะต้องกระทำโดยพระราชบัญญัติตามมาตรา ๘ วรรคสอง (๑) สำหรับมาตรา ๑๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ถึงแม้ว่าจะบัญญัติให้อธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจนำที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองและมีใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินอันราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันนั้นไปจัดหาประโยชน์ ซึ่งรวมถึงการจัดทำให้ที่ดินได้บัญญัติว่าการจัดหาประโยชน์ที่ดินนั้น รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้จัดหาผลประโยชน์สำหรับรัฐหรือบำรุงท้องถิ่นได้ก็ตาม แต่ที่ดินของรัฐที่จะนำไปจัดหาประโยชน์ ตามมาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินนั้น จะต้องเป็นที่ดินซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองและไม่ได้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอันราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันมาก่อน ซึ่งรวมถึงไม่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอันราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันที่ถูกถอนสภาพมา ตามมาตรา ๘ วรรคสอง (๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินด้วย

ดังนั้น การที่กระทรวงมหาดไทยประสงค์จะนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันไปแลกเปลี่ยนกับที่ดินของเอกชน โดยวิธีการตราพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้วจะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เพื่อจะนำที่ดินดังกล่าวไปจัดหาประโยชน์โดยให้เทศบาลตำบลห้วยกะปินำไปแลกเปลี่ยนกับที่ดินของเอกชน จึงเป็นการหลีกเลี่ยงการดำเนินการตามกฎหมายและไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของมาตรา ๘ วรรคสอง (๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่กำหนดให้การโอนที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน จะต้องกระทำโดยพระราชบัญญัติเท่านั้น ดังนั้น ในกรณีที่กระทรวงมหาดไทยประสงค์จะถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันและโอนให้แก่เอกชน โดยเอกชนจะจัดหาที่ดินมาให้พลเมืองใช้ร่วมกันทดแทนนี้ จึงต้องกระทำเป็นพระราชบัญญัติ โดยอาจจะถอนสภาพและโอนโดยพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันก็ได้ (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๑๘๒๑/๒๕๕๙)

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๒๘/๒๕๑๑ วินิจฉัยว่า “ถ้าคลองอันเป็นทางน้ำที่ประชาชนใช้สัญจรไปมาร่วมกัน เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ แม้ลำคลองนั้นได้ตั้งขึ้นขึ้นโดยธรรมชาติ ไม่มีสภาพเป็นลำคลองมาประมาณ ๓๐ ปีเศษ และไม่มีราษฎรได้ใช้ประโยชน์ก็ตาม แต่ยังไม่มีการตราพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพลำคลองนั้นจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๘ วรรค ๒ และทางราชการยังถือเป็นที่หลวงหวงห้าม ลำคลองนั้นจึงยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน จะโอนแก่กันมิได้ และจะยกอายุความขึ้นต่อผู้แผ่นดินก็ไม่ได้ ต้องห้ามตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๕, ๑๓๐๖”

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๔๕๙๕/๒๕๕๘ วินิจฉัยว่า “เมื่อได้อุทิศที่ดินพิพาทให้แก่ทางราชการเพื่อก่อสร้างศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก กรมพัฒนาชุมชน ซึ่งต่อมาโอนสิทธิและหน้าที่ให้แก่จำเลย ที่ดินพิพาทจึงตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ นับแต่วันที่แสดงเจตนาขายให้ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๓) โดยไม่จำเป็นต้องจดทะเบียนการยกให้ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๕๒๕ การอุทิศที่ดินพิพาทให้แก่ทางราชการจึงชอบด้วยกฎหมาย ที่ดินพิพาทเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๕ บัญญัติว่า ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นจะโอนแก่กันมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา ดังนั้น การขายทอดตลาดที่ดินเฉพาะที่ดินพิพาท จึงเป็นการขายทรัพย์สินที่ต้องห้ามขัดแย้งโดยกฎหมายจึงตกเป็นโมฆะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๕๐ ผู้ซื้อทรัพย์สินได้จากการขายทอดตลาด ย่อมไม่ได้รับความคุ้มครองและไม่ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินพิพาท”

## ๒.๒ ห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นต่อผู้กับแผ่นดิน

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๖ บัญญัติว่า “ท่านห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดินในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน”

การห้ามยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้นั้น อายุความในพื้นที่หมายถึงอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์สิน คือระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อการใช้สิทธิเรียกร้องในการที่จะให้ได้สิทธิใด ๆ หรือเมื่อต้องการฟ้องร้องภายในกำหนดเวลานั้น ถ้าปล่อยทิ้งไว้จนเกินกำหนดจะฟ้องร้องบังคับไม่ได้ เรียกว่าอายุความเสียสิทธิ หรือเมื่อใช้สิทธิตามระยะเวลาที่กำหนดก็ได้สิทธินั้นมา เรียกว่าอายุความได้สิทธิ

อายุความที่มาตรา ๑๓๐๖ ห้ามมิให้ยกเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดินนั้น หมายถึง อายุความได้สิทธิและอายุความเสียสิทธิดังกล่าว การหวงห้ามมิให้ยกอายุความตามมาตรา ๑๓๐๖ นี้ เป็นการห้ามเอกชนมิให้ยกอายุความขึ้นต่อผู้กับแผ่นดินหรือรัฐเท่านั้น มิได้ห้ามเอกชนที่จะยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ระหว่างกันเอง

การที่มาตรา ๑๓๐๖ ห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นกล่าวอ้างนั้น ก็โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อมิให้สาธารณสมบัติของแผ่นดินสามารถตกเป็นสิทธิแก่เอกชนโดยอายุความได้ ฉะนั้น ผู้ที่ครอบครองทำประโยชน์บนที่ดิน หนองน้ำที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันมาแม้จะครอบครองมาถึง ๓๐ ปี ก็มิได้สิทธิครอบครองและเมื่อเอกชนถูกฟ้องหาว่าบุกรุกทางสาธารณะอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เอกชนจะยกข้อต่อสู้เรื่องอายุความมาใช้ยื่นรัฐไม่ได้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๕๑๑๒/๒๕๓๘ วินิจฉัยว่า “ถนนสายพิพาทตลอดสายได้ตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๒) ทันทีที่จำเลยที่ ๑ และ ต. ในฐานะผู้แทนโดยชอบธรรมของจำเลยที่ ๒ และที่ ๓ แสดงเจตนาอุทิศให้ แม้ทางราชการตัดถนนสายใหม่ซึ่งอยู่ใกล้กับถนนสายพิพาท ทำให้ไม่มีประชาชนใช้ถนนเฉพาะส่วนที่เป็นที่พิพาทอีก หรือแม้ ต. จะได้อุทิศที่พิพาทให้ตัดถนนสายพิพาทโดยมีเงื่อนไขต่อผู้มาเจรจาขอให้อุทิศส่วนที่เป็นที่พิพาทไว้ว่า หากทางราชการได้ตัดถนนสายใหม่แล้วให้ยกเลิกถนนสายพิพาทส่วนที่เป็นที่พิพาทเสียก็ตาม ก็หาทำให้ถนนสายพิพาทตลอดสายสิ้นสภาพความเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไปไม่ ถนนส่วนที่เป็น

ที่พิพาทตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว สภาพความเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหาได้สูญสิ้นไปเพราะการไม่ได้ใช้ไม่ แม้จำเลยจะได้ครอบครองถนนบริเวณที่เป็นที่พิพาทเป็นเวลานานเท่าใดก็ตามก็ไม่มีสิทธิที่จะยึดถือเอาที่ดินส่วนที่เป็นที่พิพาทกลับคืนมาเป็นกรรมสิทธิ์ของจำเลยได้อีก ตามมาตรา ๑๓๐๖ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์”

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๔๒๔/๒๕๔๒ วินิจฉัยว่า “ทรัพย์สินของแผ่นดินที่จะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ ขึ้นอยู่กับสภาพของทรัพย์สินนั้นเองว่าได้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันหรือไม่ เมื่อข้อเท็จจริงตามทางพิจารณาปรากฏว่าที่ดินพิพาทได้ใช้เป็นที่ตั้งโรงเรียน และเนื่องจากโจทก์เป็นหน่วยงานของรัฐ ทรัพย์สินของโจทก์จึงเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ จำเลยจึงไม่อาจยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้ได้ ตามมาตรา ๑๓๐๖ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์”

### ๒.๓ ห้ามยึดทรัพย์สินของแผ่นดิน รวมทั้งบังคับคดีด้วย

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๗ บัญญัติว่า “ท่านห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดิน ไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่”

การยึดทรัพย์สิน หมายความว่า การเอาทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษามาเพื่อดำเนินการตามกฎหมายโดยคำพิพากษา หรือคำสั่งของศาล ซึ่งกระทำโดยเจ้าพนักงานบังคับคดี ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๘๕ (๒) (ปัจจุบันคือ มาตรา ๒๗๘,๒๙๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ๓๐) พ.ศ. ๒๕๖๐) นอกจากจะห้ามยึดแล้วยังหมายความรวมถึงการอายัด ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา ๒๕๔ และมาตรา ๒๙๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ๓๐) พ.ศ. ๒๕๖๐) ด้วย กล่าวคือ สาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๕๑๔๒/๒๕๓๑ “คำร้องขัดทรัพย์สินบรรยายว่า ที่ดินพิพาทเป็นที่ภูเขาอันเป็นของรัฐตามกฎหมายห้ามมิให้ยึด ผู้ร้องได้ครอบครองที่ดินพิพาทอย่างเป็นเจ้าของแต่ผู้เดียวมิใช่ของจำเลย โจทก์จึงไม่มีสิทธิไต่ถามที่ดินพิพาท คำร้องขัดทรัพย์สินจึงหาได้ขัดกันเองหรือเคลือบคลุมไม่ ที่ดินพิพาทเป็นที่ภูเขาทางราชการไม่อาจออกหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ได้ จึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินรกร้างว่างเปล่าตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๑) สิทธิทำกินในที่ดินคือสิทธิครอบครองทำประโยชน์ในที่ดิน ดังนั้น การยึดสิทธิทำกินในที่ดินก็คือ การยึดสิทธิครอบครองในที่ดินนั่นเองเมื่อที่ดินพิพาทเป็นที่สาธารณประโยชน์ของแผ่นดิน จึงต้องห้ามมิให้ยึดตาม มาตรา ๑๓๐๗ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์”

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๓๔๐/๒๕๔๖ “พระราชบัญญัติ การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ มาตรา ๓๖ ทวิ บัญญัติว่าบรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ใด ๆ ที่ ส.ป.ก. ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้หรือได้มาโดยประการอื่นที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มิให้ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ และให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แสดงว่าที่ดินได้อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินและผู้ครอบครองไม่สามารถแสดงสิทธิใด ๆ ตามกฎหมายที่ดินเหล่านั้นย่อมตกเป็นกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. ที่ดินที่โจทก์นำยึดอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ที่ดินแปลงดังกล่าวจึงถือว่าเป็นของรัฐตามประมวลกฎหมายที่ดินฯ มาตรา ๒ ซึ่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินฯ ให้อำนาจ ส.ป.ก. นำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ตามมาตรา ๘ กรรมสิทธิ์ในที่ดินจึงเป็นของ ส.ป.ก. หาใช่ของจำเลยที่ ๑ ที่โจทก์จะมีสิทธิไต่ถามไม่ ทั้งยังถือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่ห้ามยึดตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๗ อีกด้วย”

### ๓. มาตรการทางอาญาในการคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐ

มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐอีกประการหนึ่งก็คือ การใช้มาตรการทางอาญาดำเนินคดีกับผู้บุกรุก กล่าวคือ แม้รัฐจะสร้างหลักฐานขึ้นคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐโดยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง และมีการจัดทำทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ แต่ก็เป็นเพียงหลักฐานของทางราชการที่จะใช้พิสูจน์ถึงความเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในกรณีที่มีคดีขึ้นสู่ศาล หรือใช้ในการพิจารณาว่าที่พิพาทเป็นที่ดินของรัฐหรือไม่ ส่วนตามสภาพความเป็นจริงก็ยิ่งปรากฏว่ามีราษฎรบุกรุกที่ดินของรัฐอยู่เสมอ รัฐจึงจำเป็นต้องออกกฎหมายวางมาตรการลงโทษผู้บุกรุกเหล่านี้โดยมีจุดประสงค์เพื่อให้ผู้บุกรุกเข็ดหลาบ เกิดความเกรงกลัวไม่กล้ากระทำความผิดอีก นอกจากการดำเนินคดีกับผู้บุกรุกตามประมวลกฎหมายอาญาแล้ว ประมวลกฎหมายที่ดินยังได้บัญญัติให้ผู้ที่เข้าครอบครองที่ดินของรัฐโดยไม่ได้รับอนุญาตเป็นความผิดในตัวเอง ตามบัญญัติมาตรา ๙ ดังนี้

มาตรา ๙ “ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่ และการป่าไม้ ที่ดินของรัฐถ้ามิได้มีสิทธิครอบครอง หรือมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว ห้ามมิให้บุคคลใด

(๑) เข้าไปยึดถือ ครอบครอง รวมตลอดถึงการก่อสร้าง หรือการเผาป่า

(๒) ทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นการทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน ที่หิน ที่กรวด หรือที่ทราย ในบริเวณที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามในราชกิจจานุเบกษา หรือ

(๓) ทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันเป็นอันตรายแก่ทรัพยากรในที่ดิน”

บุคคลซึ่งเข้าไปครอบครองหรือทำการใด ๆ ในที่ดินของรัฐโดยมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ย่อมเป็นผู้ฝ่าฝืนมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน คือเป็นผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ ตามปกติเมื่อมีการบุกรุกที่ดินของรัฐ พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินการให้ผู้บุกรุกออกไปจากที่ดิน หากไม่ยอมออกพนักงานเจ้าหน้าที่จะดำเนินการฟ้องร้องดำเนินคดีทางศาล ปัจจุบันได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๕ แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน โดยบัญญัติโทษที่จะลงแก่ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐไว้ในมาตรา ๑๐๘ และมาตรา ๑๐๘ ทวิ ดังนี้

มาตรา ๑๐๘ “ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๙ อยู่ก่อนวันประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับ พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ฝ่าฝืนปฏิบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด ถ้าผู้ฝ่าฝืนเพิกเฉยหรือไม่ปฏิบัติตามให้ถูกต้องตามระเบียบให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีคำสั่งเป็นหนังสือให้ผู้ฝ่าฝืนออกไปจากที่ดิน และหรือรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างในที่ดินภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ในการกำหนดระเบียบตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการจะกำหนดให้ผู้ฝ่าฝืน ต้องเสียค่าตอบแทนในการใช้ที่ดินนั้นให้แก่รัฐหรือราชการบริหารส่วนท้องถิ่นก็ได้”

มาตรา ๑๐๘ ทวิ “นับแต่วันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๙ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าความผิดในวรรคหนึ่งได้กระทำแก่ที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกัน หรือที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าความผิดพลาดตามวรรคสองได้กระทำเป็นเนื้อที่เกินกว่าห้าสิบไร่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

## ๔๔ คู่มือสนับสนุนการคุ้มครองที่ดินของรัฐ

ในกรณีที่มีคำพิพากษาว่าผู้ใดกระทำความผิดตามมาตรา ๙ ศาลมีอำนาจสั่งในคำพิพากษาให้ผู้กระทำความผิดคนงาน ผู้รับจ้าง ผู้แทน และบริวารของผู้กระทำความผิดออกไปจากที่ดินนั้นด้วย

บรรดาเครื่องมือ เครื่องใช้ สัตว์พาหนะ ยานพาหนะ หรือเครื่องจักรกลใด ๆ ซึ่งบุคคลได้ใช้ในการกระทำความผิด หรือได้ใช้เป็นอุปกรณ์ให้ได้รับผลในการกระทำความผิดดังกล่าวให้รีบเสียทั้งสิ้นไม่ว่าจะมีผู้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาหรือไม่”

จากบทบัญญัติกฎหมายสองมาตราดังกล่าว จึงต้องแบ่งวิธีการดำเนินการกับผู้ฝ่าฝืนตามมาตรา ๙ ออกเป็น ๒ กรณี คือ การดำเนินการกับผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ ซึ่งได้ฝ่าฝืนก่อนประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ใช้บังคับ (๔ มีนาคม ๒๕๑๕) และการดำเนินการกับผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ ซึ่งได้ฝ่าฝืนภายหลังใช้ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ใช้บังคับ

### ๓.๑ การดำเนินการกับผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ ซึ่งบุกรุกก่อนวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๑๕

การดำเนินการกับผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ ซึ่งได้ฝ่าฝืนก่อนใช้ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ การดำเนินการกับผู้ฝ่าฝืนตามมาตรา ๙ ในกรณีนี้พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรา ๑๐๘ ซึ่งมีขั้นตอนดังนี้

**ขั้นตอนที่ ๑** พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องมีหนังสือแจ้งไปยังผู้ฝ่าฝืนให้ปฏิบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๑๕) ว่าด้วยวิธีปฏิบัติในการแจ้งและออกคำสั่งแก่ผู้ฝ่าฝืน มาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๕ ใช้บังคับ กำหนด ดังนี้

๑) กรณีที่ดินที่มีบุกรุกเป็นที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ของทางราชการ เมื่อทบวงการเมืองซึ่งมีหน้าที่ดูแลรักษาหรือใช้ประโยชน์ร้องขอตามระเบียบนี้ให้พนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งให้ผู้ฝ่าฝืนทราบ เพื่อปฏิบัติกรอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

(๑) ให้มาจัดการทำบันทึกไว้เป็นหลักฐานต่อทางราชการภายในเวลาที่กำหนดว่า ได้ครอบครอง และทำประโยชน์อยู่ในที่ดินเป็นเนื้อที่เท่าใด ตั้งแต่เมื่อใด และจะออกไปจากที่ดินได้เมื่อใด

(๒) ให้มาทำความตกลงเพื่อเสียค่าตอบแทนตามอัตราและเวลาที่ทางราชการกำหนดให้

(๓) เมื่อมีความจำเป็นอาจสั่งให้ผู้ฝ่าฝืนและบริวารออกไปจากที่ดิน หรือรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกไปจากที่ดินด้วยก็ได้

๒) กรณีที่ดินที่มีการบุกรุกเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันตามระเบียบนี้ ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ มีคำสั่งให้ผู้ฝ่าฝืนออกไปจากที่ดิน เว้นแต่กรณีที่มีเหตุผล และความจำเป็นพิเศษ และไม่เป็นการกระทำให้เสื่อมประโยชน์ในการที่ประชาชนจะใช้ที่ดินนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่จะผ่อนผันให้อยู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์เป็นการชั่วคราวโดยเสียค่าตอบแทนหรือไม่ก็ได้

๓) กรณีที่ดินที่มีการบุกรุกเป็นที่ดินที่ทางราชการมีโครงการจะจัดให้ประชาชนเข้าอยู่อาศัย และประกอบอาชีพ พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจแจ้งให้ผู้ฝ่าฝืนไปติดต่อกับเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ในการจัดที่ดิน เพื่อขอรับคำวินิจฉัยเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินและเพื่อปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับ ข้อกำหนด และเงื่อนไขในการจัดที่ดินตามโครงการจัดที่ดินนั้นต่อไป

๔) กรณีที่ดินที่มีการบุกรุกเป็นที่ดินที่มีทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้นว่า ที่หิน ที่กรวด หรือที่ทราย ไม่ว่าที่ดินนั้น รัฐมนตรีจะได้ประกาศหวงห้ามไว้ในมาตรา ๙ (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินแล้วหรือไม่ก็ตาม ถ้ามีผู้ฝ่าฝืนเข้าไปทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นการทำลายหรือทำให้เสื่อมสภาพ หรือเป็นอันตราย

แก่ทรัพยากรในที่ดินนั้น และถ้าการกระทำนั้นก่อให้เกิดความเสียหายแก่สาธารณชนก็มีอำนาจสั่งให้ผู้ฝ่าฝืนแก้ไขการกระทำนั้นให้กลับคืนสู่สภาพเดิมด้วย

การแจ้งของพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ให้แจ้งเป็นหนังสือมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

- (๑) ชื่อ และชื่อสกุลของผู้ฝ่าฝืน
- (๒) ตำแหน่งที่ดินที่เข้าไปบุกรุก ยึดถือครอบครอง หรือใช้ประโยชน์
- (๓) กำหนดวิธีการ เงื่อนไข และระยะเวลาที่จะให้ผู้ฝ่าฝืนปฏิบัติ

**ขั้นตอนที่ ๒** ถ้าผู้ฝ่าฝืนเพิกเฉยหรือไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องตามระเบียบ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีคำสั่งเป็นหนังสือให้ผู้ฝ่าฝืนออกไปจากที่ดินและหรือรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างในที่ดินออกไปจากที่ดินภายในระยะเวลาที่กำหนด คือ

๑) ในกรณีที่ผู้ฝ่าฝืนได้เข้าไปบุกรุก ยึดถือครอบครอง ได้ปลูกไม้ล้มลุกหรือธัญชาติไว้ ให้กำหนดเวลาแจ้งให้ออกไปจากที่ดินนั้นไม่น้อยกว่า ๓๐ วัน หลังจากการเก็บเกี่ยวพืชผลในที่ดินนั้นเสร็จแล้ว

๒) ในกรณีเป็นการบุกรุก ยึดถือครอบครองตามข้อ ๑.๔ ให้แจ้งให้ออกจากที่ดินที่บุกรุก หรือแจ้งให้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างโดยเร็วแต่ต้องไม่น้อยกว่า ๗ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง

๓) การบุกรุกยึดถือครอบครองในกรณีอื่นนอกจาก (๑) และ (๒) ให้แจ้งให้ออกไปจากที่ดินนั้นภายในกำหนดที่แจ้ง แต่ต้องไม่น้อยกว่า ๙๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง

การส่งหนังสือแจ้งให้ส่งโดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ เว้นแต่ท้องที่ใดไม่สะดวกในการส่งทางไปรษณีย์ตอบรับ ก็ให้จัดเจ้าหน้าที่นำไปส่ง และในกรณีที่ให้เจ้าหน้าที่นำไปส่งให้ปฏิบัติ ดังนี้

๑) ให้ผู้ฝ่าฝืนหรือผู้ที่บรรลุนิติภาวะแล้ว ซึ่งอยู่อาศัยในครอบครัวเดียวกันกับผู้ฝ่าฝืนนั้นลงชื่อรับหนังสือแจ้งในใบรับ แล้วเก็บเข้าเรื่องไว้เป็นหลักฐาน

๒) ในกรณีที่บุคคลดังกล่าวตาม ๑) ไม่ยอมลงชื่อ ก็ให้เจ้าหน้าที่ผู้นำส่งหนังสือแจ้งบันทึกเหตุการณ์และเหตุผลในการไม่ยอมรับหนังสือแจ้งไว้ และให้มีพยานอย่างน้อย ๒ คน ลงชื่อรับรองไว้ในบันทึกนั้นด้วย เมื่อผู้นำส่งหนังสือแจ้งได้ปฏิบัติดังกล่าวแล้ว ให้ถือว่าผู้ฝ่าฝืนได้รับหนังสือแจ้งแล้ว

ผู้ฝ่าฝืนผู้ใดมีความจำเป็นไม่อาจจะปฏิบัติตามหนังสือแจ้งของพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ให้ยื่นคำร้องขอผ่อนผันล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสามสิบวันก่อนครบกำหนดระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากพนักงานเจ้าหน้าที่เห็นสมควร ก็ให้มีอำนาจผ่อนผันได้ตามความจำเป็นแล้วแต่กรณี

**ขั้นตอนที่ ๓** ในกรณีที่ผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามหนังสือแจ้งโดยไม่ยอมออกจากที่ดินหรือไม่ยอมรื้อถอน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากพนักงานเจ้าหน้าที่มีคำสั่งเป็นหนังสือส่งไปยังผู้ฝ่าฝืน และกำหนดให้ผู้ฝ่าฝืนออกไปจากที่ดินนั้นภายในกำหนดสามสิบวัน นับแต่วันที่รับคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ หากผู้ฝ่าฝืนยังฝ่าฝืนอยู่อีกก็ให้ดำเนินคดีต่อไป

หลักการที่สำคัญของมาตรา ๑๐๘ คือ รัฐไม่มีความประสงค์จะเอาความผิดกับผู้บุกรุกที่ดินของรัฐที่เกิดขึ้นก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ (พ.ศ. ๒๕๑๕) ใช้บังคับ ฉะนั้น เมื่อปรากฏว่าราษฎรได้บุกรุกที่ดินของรัฐก่อนวันประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ (๒๕๑๕) ใช้บังคับ พนักงานเจ้าหน้าที่จึงยังไม่มีอำนาจที่จะดำเนินคดีกับผู้บุกรุกได้ทันทีที่มีการบุกรุก จะต้องมีการสั่งให้ผู้บุกรุกออกไปจากที่ดินที่บุกรุกเสียก่อน เมื่อได้รับแจ้งไปแล้ว ผู้บุกรุกไม่ปฏิบัติตาม จึงถือว่าผู้บุกรุกมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๖๘ มาตรา ๑๐๘ หรือ ๑๐๘ ทวิ แล้วแต่กรณี

### ๓.๒ การดำเนินการกับผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ ซึ่งบุกรุกตั้งแต่วันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๑๕

บุคคลที่ฝ่าฝืนมาตรา ๙ หรือบุกรุกที่ดินของรัฐตั้งแต่วันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๑๕ ซึ่งเป็นวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ มีผลใช้บังคับ ย่อมมีความผิดตามมาตรา ๑๐๘ ทวิ พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจดำเนินคดีได้ทันทีโดยไม่ต้องแจ้งผู้บุกรุกดังเช่นบทบัญญัติมาตรา ๑๐๘ แต่ในทางปฏิบัติแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่จะไม่แจ้งความดำเนินคดีทันที พนักงานเจ้าหน้าที่จะใช้วิธีการแจ้งให้ผู้บุกรุกระงับการกระทำผิดและออกไปจากที่ดินเสียก่อน โดยอาจกำหนดเวลาให้ออกจากที่ดิน ถ้าผู้กระทำผิดยังขัดขืนไม่ยอมออกไปจากที่ดินนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่จึงจะใช้วิธีการแจ้งความเพื่อจับกุมดำเนินคดี

### ๓.๓ คำพิพากษาศาลฎีกาที่น่าสนใจเกี่ยวกับการบุกรุกที่ดินของรัฐ

มาตรการทางอาญาในการคุ้มครองที่ดินของรัฐมิใช่มีเฉพาะที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายที่ดินเท่านั้น ประมวลกฎหมายอาญา หรือกฎหมายอื่น เช่น พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๔๙๐ พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ หรือพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งมีบทบัญญัติกำหนดโทษอาญาไว้สำหรับผู้ฝ่าฝืนกฎหมายดังกล่าว สามารถใช้ในการคุ้มครองที่ดินของรัฐได้ทั้งสิ้น แต่การกระทำใดจะเป็นความผิดตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดนั้นขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริง โดยศาลจะเป็นผู้พิจารณาว่าการกระทำใดเป็นความผิดหรือไม่ ดังปรากฏตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่น่าสนใจ ดังนี้

คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ ๒๔๖๙/๒๕๒๐ วินิจฉัยว่า “จำเลยเข้าไปยึดถือครอบครองที่ดินของรัฐมาตั้งแต่ก่อนมีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ออกใช้บังคับ เมื่อไม่ปรากฏว่านายอำเภอหรือคณะกรรมการจัดที่ดินเพื่อประโยชน์ของประชาชนได้เคยแจ้งให้จำเลยรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกไปแล้วย่อมจะเอาผิดแก่จำเลยตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๙ และ ๑๐๘ ทวิ ไม่ได้”

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๓๕๖/๒๕๓๐ วินิจฉัยว่า “จำเลยชุดทรายในแม่น้ำซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยไม่ได้รับอนุญาต เป็นการทำลายหรือทำให้เสื่อมสภาพที่ทรายอันเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายที่ดิน และรถยนต์ที่จำเลยใช้บรรทุกทรายซึ่งชุดได้จากแม่น้ำ ถือว่าเป็นยานพาหนะที่ได้ใช้เป็นอุปกรณ์ให้ได้รับผลในการกระทำความผิด ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๑๐๘ ทวิ วรรคท้าย จึงต้องรับ”

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๔๓๑/๒๕๓๒ วินิจฉัยว่า “การที่ศาลจะมีอำนาจสั่งให้บุคคลใดออกไปจากที่ดินของรัฐนั้นต้องเป็นกรณีที่ศาลพิพากษาว่า บุคคลดังกล่าวได้กระทำความผิดตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๙, ๑๐๘ ทวิ แล้ว เมื่อที่พิพาทยังไม่อาจฟังได้แน่ชัดว่าเป็นที่สาธารณประโยชน์ และจำเลยยึดถือครอบครองอยู่โดยเชื่อว่าตนมีสิทธิครอบครองต่อบิตา จึงไม่เป็นความผิดตามบทบัญญัติดังกล่าว ศาลไม่อาจสั่งให้จำเลยและบริวารออกไปจากที่พิพาทได้ การที่จำเลยไม่ยอมออกจากที่พิพาทตามคำสั่งของนายอำเภอ เพราะเชื่อว่าจำเลยมีสิทธิครอบครองซึ่งเป็นข้อเท็จจริงอันเดียวเกี่ยวพันกันกับที่วินิจฉัยมาแล้วว่า การกระทำของจำเลยไม่มีความผิดฐานบุกรุก จำเลยจึงไม่มีความผิดฐานขัดคำสั่งเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๖๘”

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๖๗๒/๒๕๓๔ วินิจฉัยว่า “กรมศิลปากรอนุญาตให้สำนักหุบผาสวรรค์ใช้ประโยชน์เนื้อที่ภูเขาและรัศมีเขาถ้ำพระ อันเป็นโบราณสถานได้ จำเลยในฐานะเจ้าสำนักหุบผาสวรรค์ ย่อมได้รับประโยชน์จากการอนุญาตนั้นด้วย จำเลยจึงเป็นผู้หนึ่งที่มีสิทธิครอบครองที่ดินดังกล่าว แม้อต่อมา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้ที่เขาหรือภูเขาและปริมณฑลรอบที่เขาหรือภูเขา ๔๐ เมตรทุกแห่ง ทุกจังหวัดเป็นที่หวงห้ามซึ่งกินความถึงบริเวณที่กรมศิลปากรอนุญาตเช่นนั้นด้วย

ก็หาผลเป็นการห้ามมิให้จำเลยเข้าไปปลูกสร้างในที่ดินบริเวณนั้นไม่ การปลูกสร้างของจำเลยจึงไม่เป็นความผิดตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๙, ๑๐๘, ๑๐๘ ทวิ”

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๐๗๙/๒๕๓๕ วินิจฉัยว่า “ตามระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๑๕) ว่าด้วยวิธีปฏิบัติในการแจ้งและออกคำสั่งแก่ผู้ฝ่าฝืนมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน อยู่ก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๕ ใช้บังคับกำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ส่งหนังสือแจ้งบันทึกเหตุการณ์และเหตุผลในการไม่ยอมรับหนังสือแจ้งไว้และให้มีพยานอย่างน้อย ๒ คน ลงชื่อรับรองไว้ในบันทึกนั้นด้วย เมื่อผู้ส่งหนังสือแจ้งได้ปฏิบัติการดังกล่าวแล้วให้ถือว่าผู้ฝ่าฝืนได้รับหนังสือแจ้งแล้ว แต่ตามบันทึกข้อความของเจ้าหน้าที่ผู้ส่งหนังสือแจ้งและคำสั่งให้ออกจากที่ดินไปส่งแก่จำเลย นอกจากจะไม่ปรากฏเหตุผลที่ผู้ฝ่าฝืนไม่ยอมรับหนังสือแจ้งแล้ว ยังไม่ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ผู้ส่งได้สอบถามเหตุผลเอาจากผู้ฝ่าฝืนแล้วบันทึกไว้ และไม่ปรากฏว่าบันทึกดังกล่าวเป็นเอกสารที่อ้างอิงเกี่ยวกับจำเลย ว่าเป็นผู้เข้าไปยึดถือครอบครองก่อสร้างที่ดินของรัฐอันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินแต่อย่างใด บันทึกข้อความนั้นจึงยังไม่ถูกต้องครบถ้วนตามที่ระเบียบดังกล่าวกำหนด ดังนั้นจะถือว่าจำเลยได้รับหนังสือแจ้งอันเป็นคำสั่งเจ้าพนักงานซึ่งสั่งการตามอำนาจที่มีกฎหมายให้ไว้และทราบคำสั่งนั้นแล้วหาได้ไม่ จำเลยยังไม่มี ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๖๘ และจำเลยไม่มีความผิดตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๑๐๘”

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๓๖๖/๒๕๓๖ วินิจฉัยว่า “ที่ดินพิพาทเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแต่ระหว่างการพิจารณาคดีของศาล ได้มีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่ดินพิพาท ดังนั้น ที่ดินพิพาทย่อมไม่เป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน นับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกามีผลใช้บังคับแต่ที่ดินพิพาทยังคงมีสภาพเป็นที่ดินอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน หาได้เปลี่ยนแปลงตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดไม่ จำเลยทั้งหกบุกรุกเข้าไปยึดถือครอบครองที่ดินพิพาท จึงยังมีความผิดอยู่ แต่เมื่อที่ดินพิพาทมิได้มีสภาพเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน จึงเป็นกรณีกฎหมายที่ใช้ขณะกระทำความผิดแตกต่างกับกฎหมายที่ใช้ภายหลังการกระทำความผิดต้องใช้กฎหมายในส่วนที่เป็นคุณแก่ผู้กระทำความผิดไม่ว่าทางใดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓ จำเลยทั้งหกจึงไม่ต้องรับโทษตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๑๐๘ ทวิ วรรคสอง แต่ต้องรับโทษตามมาตรา ๑๐๘ ทวิ วรรคหนึ่ง ซึ่งมีอัตราโทษเบากว่า พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวหาได้บัญญัติให้การกระทำเช่นนั้นไม่เป็นความผิดไม่ จึงไม่มีผลให้จำเลยทั้งหกพ้นจากการเป็นผู้กระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒ การที่นายอำเภอซึ่งเป็นเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ดูแลที่ดินพิพาทดังกล่าวตามกฎหมายมีหนังสือสั่งให้จำเลยที่ ๔ และที่ ๖ ออกไปจากที่ดินพิพาทภายในกำหนดจำเลยที่ ๔ และที่ ๖ ทราบแล้วเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามโดยไม่มีเหตุและข้อแก้ตัวอันสมควรการกระทำของจำเลยที่ ๔ และที่ ๖ จึงมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๖๘ วรรคหนึ่ง”

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๓๑/๒๕๔๒ วินิจฉัยว่า “ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๑๐๘ และ มาตรา ๑๐๘ ทวิ บัญญัติถึงผู้กระทำการฝ่าฝืนมาตรา ๙ ออกเป็น ๒ ช่วงระยะเวลา คือ หากผู้ฝ่าฝืนมาตรา ๙ อยู่ก่อนวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๑๕ แล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจะต้องปฏิบัติตามขั้นตอนตามที่มาตรา ๑๐๘ บัญญัติไว้ก่อนผู้ฝ่าฝืนจึงมีความผิดตามมาตรา ๑๐๘ แต่ถ้ากระทำการฝ่าฝืนมาตรา ๙ ตั้งแต่วันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๑๕ เป็นต้นไป ผู้ฝ่าฝืนตามมาตรา ๑๐๘ ทวิ มีความผิดทันที โจทก์ฟ้องว่าเมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๓๓ จำเลยปลูกบ้านในที่ดินสาธารณประโยชน์ตามฟ้อง อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งประชาชนใช้ร่วมกันและเป็นที่ดินของรัฐ ขอให้ลงโทษตามประมวลกฎหมายที่ดินฯ มาตรา ๙, ๑๐๘, ๑๐๘ ทวิ เมื่อได้ความว่าจำเลยปลูกบ้าน ตามฟ้องก่อนวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๑๕ จำเลยจึงไม่มีความผิด ตามประมวลกฎหมายที่ดินฯ มาตรา ๙, ๑๐๘ ทวิ แม้อาจเป็น ความผิดตามมาตรา ๙, ๑๐๘ และโจทก์ได้อ้างมาตรา ๑๐๘

มาด้วย แต่โจทก์ไม่ได้บรรยายถึงข้อเท็จจริงดังเช่นที่ปรากฏ ในทางพิจารณาในฟ้อง จึงไม่ใช่เรื่องที่โจทก์ประสงค์ ให้ลงโทษตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา ๑๙๒ วรรคสี่ จึงไม่อาจลงโทษจำเลยตามมาตรา ๑๐๘ ได้”

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๘๒๗๗/๒๕๔๔ วินิจฉัยว่า “เมื่อที่ดินพิพาทได้มีการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเป็นเขตหวงห้ามสำหรับใช้ในราชการทหารพร้อมด้วยแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกา ประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้ประชาชนทราบแล้ว ทั้งต่อมากรมธนารักษ์ได้ขึ้นทะเบียนที่ดินพิพาทเป็นที่ราชพัสดุด้วย ดังนั้น ย่อมถือว่าประชาชนทุกคนได้ทราบแล้วว่าที่ดินพิพาทเป็นที่ดินหวงห้ามมิให้ผู้หนึ่งผู้ใดเข้าไปยึดถือครอบครอง เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ จำเลยทั้งสองจะอ้างว่าไม่มีเจตนาเข้าไปยึดถือครอบครองในที่ดินพิพาทอันเป็นที่หวงห้ามได้ จำเลยทั้งสองจึงมีความผิดฐานเข้าไปยึดถือครอบครองที่ดินของรัฐตามฟ้อง”

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๓๕๔๑/๒๕๔๒ วินิจฉัยว่า “โจทก์เป็นผู้ได้รับอนุญาตจากทางราชการให้ประกอบกิจการระเบิดและย่อยหินในที่ดินของรัฐ และมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ไม่มีข้อความที่อนุญาตให้ผู้รับใบอนุญาตโอนสิทธิแก่ผู้อื่นได้ โจทก์ผู้รับใบอนุญาตจึงต้องทำเองโดยเฉพาะตัวและผู้ตีฝ่าฝืนบทบัญญัติในมาตรา ๙ คือผู้ที่เข้าไปประกอบกิจการระเบิดและย่อยหินโดยไม่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่จะมีโทษทางอาญาตามมาตรา ๑๐๘ ทวิ เมื่อตามสัญญาซื้อขายหินระหว่างโจทก์จำเลยมีข้อตกลงให้จำเลยระเบิดและย่อยหินเองโดยจำเลยมิได้เป็นผู้ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ดำเนินการ ดังนั้นหากจำเลยเข้าไปดำเนินการก็ย่อมเข้าข่ายเป็นความผิดตามกฎหมายดังกล่าว”

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๓๓๑๔/๒๕๔๕ วินิจฉัยว่า “การที่จำเลยเข้าไปยึดถือครอบครองคลองควาย ซึ่งเป็นคลองสาธารณะโดยใช้เสาคอนกรีตปักปิดขวางช่วงปากคลอง ทำให้ประชาชนทั่วไปไม่สามารถใช้ประโยชน์สัญจรผ่านไปมาในคลองเพื่อออกสู่น้ำได้ นั้น การกระทำของจำเลยเป็นความผิดฐานยึดถือครอบครองที่ดินของรัฐ ซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกัน และฐานทำให้เสียหายที่ใช่หรือมีไว้เพื่อสาธารณประโยชน์ เป็นการกระทำความผิดเป็นความผิดต่อกฎหมายหลายบท ต้องลงโทษฐานทำให้เสียหายที่ใช่หรือมีไว้เพื่อสาธารณประโยชน์ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๖๐ ซึ่งเป็นบทที่มีโทษหนักที่สุด จึงไม่อาจอาศัยบทเบาะตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๑๐๘ ทวิ วรรคสอง มาบังคับให้จำเลยและบริวารออกจากที่ดินซึ่งจำเลยเข้าไปยึดถือครอบครองตามที่โจทก์ขอได้”

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๖๙๘๖/๒๕๔๖ วินิจฉัยว่า “คดีก่อนโจทก์เคยฟ้องจำเลยข้อหาบุกรุกยึดถือครอบครองที่ดินสาธารณประโยชน์เนื้อที่ ๙ ไร่เศษ โดยปลูกบ้านอยู่อาศัยและปลูกต้นไม้ยืนต้น ก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๕ ใช้บังคับคดีถึงที่สุดโดยศาลฎีกา ฟังข้อเท็จจริงว่า จำเลยยึดถือครอบครองที่ดินสาธารณประโยชน์หลังจากประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแล้ว เป็นการครอบครองสืบเนื่องมาก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๕ ใช้บังคับ โดยจำเลยมิได้มีสิทธิครอบครองและมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ การกระทำของจำเลยเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๙ , ๑๐๘ แต่ยกคำขอให้จำเลยออกจากที่ดินพิพาท ต่อมาโจทก์ยื่นฟ้องเป็นคดีนี้ว่า จำเลยเข้าไปยึดถือ ครอบครองกันสร้างที่ดินสาธารณประโยชน์ โดยใช้รถไถเข้าไปไถปรับที่ดินเนื้อที่ประมาณ ๒ ไร่ ภายหลังวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๕ ใช้บังคับแล้ว อันเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๙ (๑), ๑๐๘ ทวิ วรรคสอง การกระทำในคดีนี้จึงต่างกรรมต่างวาระแยกต่างหากจากการกระทำในคดีก่อน และความผิดตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๑๐๘ กับมาตรา ๑๐๘ ทวิ มีองค์ประกอบแตกต่างกัน การกระทำผิดของจำเลยในคดีนี้กับคดีก่อนจึงไม่ใช่ความผิดกรรมเดียวกัน ฟ้องของโจทก์คดีนี้จึงไม่เป็นฟ้องซ้ำ”

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๓๙๗๑/๒๕๔๘ วินิจฉัยว่า “จำเลยที่ ๑ และที่ ๒ ใช้รถแบ็กโฮขุดตักดินในที่สาธารณประโยชน์ อันเป็นการทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน ที่หิน ที่กรวด หรือที่ทรายในบริเวณที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามในราชกิจจานุเบกษา ต่อมาจำเลยที่ ๓ ซึ่งเป็นประธานสภาตำบลได้จัดทำบันทึกการประชุมสภาตำบลอันเป็นที่จริงว่า ที่ประชุมเห็นชอบให้จำเลยที่ ๑ และที่ ๒ ดำเนินการขุด ตักดินได้ การกระทำของจำเลยที่ ๓ มิใช่เป็นการเตรียมทำเอกสารไว้ก่อนมีการขุดตักดินในที่สาธารณประโยชน์หรือ นำไปใช้อ้างอิงในการขุดตักดินดังกล่าว อันจะเป็นการแสดงเจตนาในการมีส่วนร่วมเข้าไปขุดตักดินในที่สาธารณประโยชน์ของจำเลยที่ ๑ และที่ ๒ ในลักษณะแบ่งหน้าที่กันทำ จำเลยที่ ๓ ไม่เป็นตัวการร่วมกระทำความผิดกับจำเลยที่ ๑ และที่ ๒ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๙ (๒) ประกอบมาตรา ๑๐๘ ทวิ”

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๖๘๑/๒๕๕๐ วินิจฉัยว่า “การกระทำของจำเลยนอกจากจะเป็นความผิดฐานร่วมกันบุกรุกที่ดินราชพัสดุตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๖๕ (๒) แล้ว ยังเป็นความผิดฐานเข้าไปยึดถือ ครอบครอง ก่อสร้างและทำด้วยประการใดให้เป็นการทำลายหรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดินของรัฐ อันเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๙ (๑) (๒), ๑๐๘ ทวิ วรรคหนึ่ง ด้วย ซึ่งตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๑๐๘ ทวิ วรรคสี่ บัญญัติให้ศาลมีอำนาจสั่งในคำพิพากษาให้ผู้กระทำความผิด คนงาน ผู้รับจ้างและบริวารของผู้กระทำความผิดออกจากที่ดินนั้นได้ อันมิใช่โทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๘ แต่เป็นมาตรการที่มุ่งประสงค์ให้รัฐสามารถเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินได้โดยไม่ต้องฟ้องขับไล่จำเลยเป็นคดีแพ่งอีกต่างหาก ดังนั้น แม้ศาลจะลงโทษจำเลยตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๖๕ (๒) ซึ่งเป็นบทกฎหมายที่มีโทษหนักที่สุดเพียงบทเดียวตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๙๐ แต่เมื่อเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๑๐๘ ทวิ วรรคหนึ่ง ด้วย ศาลก็มีอำนาจสั่งให้จำเลยและบริวารรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างและออกไปจากที่ดินของรัฐได้”

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๐๓๒๕/๒๕๕๐ วินิจฉัยว่า “เดิมที่ดินพิพาทเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แต่ต่อมามีคำสั่งจังหวัดสุรินทร์ให้เพิกถอนหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงบางส่วนซึ่งรวมทั้งที่ดินพิพาท ที่ดินพิพาทย่อมไม่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันอีกต่อไป นับแต่วันที่มีคำสั่งจังหวัดสุรินทร์มีผลใช้บังคับ แต่ที่ดินพิพาทยังคงมีสภาพเป็นที่ดินอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินอยู่ต่อไป หากได้เปลี่ยนแปลงตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดไม่ และคำสั่งจังหวัดสุรินทร์ดังกล่าวมิใช่บทบัญญัติของกฎหมาย กรณีจึงหาใช่มีกฎหมายออกใช้ภายหลังยกเลิกความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒ วรรคสอง การกระทำของจำเลยจึงเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๙ , ๑๐๘ ทวิ วรรคหนึ่ง”

#### ๔. อำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐ

อำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐ เกิดขึ้นจากการที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่รัฐ มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการคุ้มครองป้องกันไม่ว่าจะโดยตรง หรือโดยอ้อม เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่เช่นนั้น และยังมีระเบียบปฏิบัติ รวมถึงนโยบายของรัฐบาล ที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่รัฐ มีหน้าที่สนับสนุนการดำเนินการดังกล่าว เพื่อมิให้ผู้ใดนำไปใช้เป็นประโยชน์ส่วนตนได้ หรือถ้านำไปได้ก็โดยวิธีการตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น ซึ่งสามารถแยกพิจารณาตามลักษณะของกฎหมาย และการกำหนดอำนาจหน้าที่ได้ ดังนี้

#### ๔.๑ อำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองป้องกันที่ดินตาม มาตรา ๑๓๐๔ (๑) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๘ วรรคแรก บัญญัติว่า “บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นให้ อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษา และดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามควรแก่กรณี อำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ก็ได้”

เพราะฉะนั้นที่ดินที่อธิบดีกรมที่ดินจึงมีหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินดังต่อไปนี้

- (๑) ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน
- (๒) ที่ดินตาม (๑) ต้องไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นว่าให้เป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่อื่นเป็นผู้ดูแล

โดยผลของมาตรา ๘ ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามมาตรา ๑๓๐๔ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้แก่ (๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ดินที่มีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น (๒) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และ (๓) ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ และที่ดินอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ตามมาตรา ๑๓๐๔ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งได้แก่ เกาะที่เกิดในทะเลสาบ หรือในทางน้ำ หรือในเขตน่านน้ำของประเทศ และท้องทางน้ำที่ต้นเงิน ล้วนอยู่ในอำนาจของอธิบดีกรมที่ดินที่จะเป็นผู้ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกัน เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น กล่าวคือ ถ้าหากมีกฎหมายเฉพาะกำหนดอำนาจหน้าที่ให้พนักงานเจ้าหน้าที่อื่นเป็นผู้ดูแลรักษาแล้ว การดูแลรักษาก็ต้องเป็นไปตามกฎหมายเฉพาะนั้น ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมที่ดินอีกต่อไป

ตัวอย่างของกฎหมายที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่อื่นเป็นผู้ดูแลรักษา และดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เช่น

๑) พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ ซึ่งหมายถึง อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด และรวมถึงที่ดินที่ใช้ เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ด้วย

๒) พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ ให้กรรมการอำเภอซึ่งปัจจุบัน หมายถึง นายอำเภอ มีหน้าที่ดูแลตรวจตรารักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทุกชนิด คือ ที่เลี้ยงปศุสัตว์ ที่จัดไว้สำหรับราษฎรไปรวมเลี้ยงด้วยกัน ตลอดจนถนนหนทางและที่อย่างอื่น ซึ่งเป็นของกลางให้ราษฎรใช้ได้ด้วยกัน (มาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗)

๓) พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. ๒๔๕๖ แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศ ของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๐ (พ.ศ. ๒๕๑๕) และพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้เจ้าท่า มีหน้าที่ดูแลรักษาและขุดลอกร่องน้ำ ทางเรือเดิน แม่น้ำ ลำคลอง ทะเลสาบ และทะเลภายในน่านน้ำไทย (มาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. ๒๔๕๖ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๓๕)

๔) พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ ผู้อำนวยการทางหลวงเป็นผู้ควบคุมทางหลวง โดยอธิบดีกรมทางหลวงเป็นผู้อำนวยการทางพิเศษ ทางหลวงแผ่นดิน ทางหลวงสัมปทาน ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายเป็นผู้อำนวยการทางหลวงชนบท นายกเทศมนตรี เป็นผู้อำนวยการทางหลวงเทศบาล และประธานกรรมการสุขาภิบาลเป็นผู้อำนวยการทางหลวงสุขาภิบาล

๕) พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่การดูแลรักษา คุ้มครองป้องกันเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า อุทยานแห่งชาติ และป่าสงวนแห่งชาติไว้ เป็นการเฉพาะ

๖) พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นเจ้าของที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามประมวลกฎหมายที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อใช้ในการจัดรูปที่ดิน

๗) พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ ที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามประมวลกฎหมายที่ดินและที่ดินนั้นอยู่นอกเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ในเขตปฏิรูปที่ดิน เพื่อนำมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

นอกจากนี้ยังมีที่ดินอีกหลายประเภทซึ่งอยู่ในความดูแลของกระทรวง ทบวง กรมอื่น และรัฐวิสาหกิจ บางแห่ง เช่น ที่ดินของการรถไฟ การรถไฟซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ดูแลรักษา ที่ดินเขตคันคลองคูน้ำต่าง ๆ เชื้อน กรมชลประทานเป็นผู้ดูแลรักษาโดยเฉพาะ

เพราะฉะนั้น อำนาจของอธิบดีกรมที่ดินเกี่ยวกับการดูแลรักษาที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติ ของแผ่นดินและทรัพย์สินของแผ่นดินจึงมีเฉพาะที่ดินตามมาตรา ๑๓๐๔ (๑) คือ ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ดินที่มีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับที่ดินรกร้างว่างเปล่านี้อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือทรัพย์สินของแผ่นดินที่ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ดังนี้

- |                           |                                    |
|---------------------------|------------------------------------|
| (๑) กรุงเทพมหานคร         | ภายในเขตกรุงเทพมหานคร              |
| (๒) เมืองพัทยา            | ภายในเขตเมืองพัทยา                 |
| (๓) เทศบาล                | ภายในเขตเทศบาล                     |
| (๔) องค์การบริหารส่วนตำบล | ภายในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล นั้น |

สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจสนับสนุน ประสานและให้ความร่วมมือกับองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นตาม (๒) (๓) และ (๔) ในการดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินดังกล่าวข้างต้น รวมทั้ง ให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ และอาจสนับสนุนงบประมาณแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการ ดำเนินงานหรือเข้าไปดำเนินการเมื่อได้รับการร้องขอจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๓๑๓/๒๕๑๐ วินิจฉัยว่า “อำนาจที่จะดูแลรักษาที่สาธารณสมบัติ ของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันหรือนัยหนึ่งที่สาธารณประโยชน์ เป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๙๕ มาตรา ๔๐ วรรค ๓ อำนาจฟ้องคดีจึงตกอยู่ แก่นายอำเภอความในประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๘ หมายถึงที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือ ทรัพย์สินของแผ่นดินโดยทั่ว ๆ ไป ซึ่งถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นให้เป็นอำนาจของอธิบดีที่จะดูแล รักษา และดำเนินการคุ้มครองป้องกัน และให้รัฐมนตรีมีอำนาจมอบหมายให้ทบวงการใดเป็นผู้ใช้อำนาจ ดังกล่าวนั้นได้ แต่ในเรื่องที่สาธารณประโยชน์อันเป็นของกลางสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เช่น ที่ชายตลิ่ง ซึ่งราษฎรทั่วไปใช้จอดเรือขึ้นสู่ถนน ได้มีพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒๒ บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นแล้ว คือ ให้เป็นหน้าที่ของกรรมการอำเภอ และต่อมาได้ออนมาเป็นอำนาจหน้าที่ของ นายอำเภอตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๙๕ มาตรา ๔๐ วรรค ๓ จึงเห็นได้ว่า

ประมวลกฎหมายที่ดินมิได้ยกเลิกเพิกถอนอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอซึ่งมีอยู่ตามมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ ประกาศของรัฐมนตรีนว่า การกระทรวงมหาดไทยที่มอบหมายให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินทั้งหลาย อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือทรัพย์สินของแผ่นดิน ภายในเขตเทศบาล จึงหาได้เคลื่อนคลุมไปถึงที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามที่เป็นอำนาจหน้าที่ดูแลจัดการของนายอำเภออยู่แล้วไม่ อำนาจฟ้องเป็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวแก่ความสงบเรียบร้อยของประชาชนแม้จำเลยจะไม่ให้การต่อสู้ไว้แต่แรก ศาลก็ยกขึ้นวินิจฉัยได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๔๒ (๕) (อ้างอิงฎีกาที่ ๑๕๓/๒๔๙๘, ๑๒๗๗/๒๕๐๓, ๒๒๗-๒๒๘/๒๕๐๔)”

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๐๙๕/๒๕๑๙ วินิจฉัยว่า “ที่พิพาทอยู่ในเขตหวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินอำเภอเมืองลพบุรี อำเภอบ้านเช่า อำเภอโคกสำโรง จังหวัดลพบุรี พ.ศ. ๒๔๗๙ ซึ่งมาตรา ๓ บัญญัติให้เป็นอำนาจของผู้บังคับการจังหวัดทหารบลพบุรี ที่จะหวงห้ามที่ดินได้ เมื่อพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวออกตามความในมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๘ และต่อมาพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ มาตรา ๔ ได้บัญญัติให้ยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินฯ เสียแล้ว พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวจึงถูกยกเลิกไปด้วย ผู้บังคับการจังหวัดทหารบลพบุรี โดยลำพังจึงหมดอำนาจหวงห้ามที่ดิน แต่ที่พิพาทก็ยังคงเป็นที่หวงห้ามต่อไปตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินฯ ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจมอบหมายให้ทบวงการเมืองที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามมาตรา ๘ ประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้มอบหมายให้กองทัพบกมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินตามกฎหมายไว้ในพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินอำเภอเมืองลพบุรี อำเภอบ้านเช่าฯ พ.ศ. ๒๔๗๙ อำนาจดูแลรักษาที่ดินซึ่งอยู่ในเขตตามพระราชกฤษฎีกานี้ จึงตกเป็นของกองทัพบกการที่โจทก์ขอออกโฉนดที่พิพาทและจำเลยคัดค้าน โดยกองทัพบกมอบหมายให้จำเลยเป็นผู้กระทำการแทน จำเลยจึงอยู่ในฐานะผู้ปฏิบัติการแทนของกองทัพบกซึ่งเป็นนิติบุคคลเท่านั้น โจทก์ไม่มีอำนาจฟ้องจำเลย เพื่อห้ามจำเลยขัดขวางการออกโฉนดที่พิพาท”

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๕๘/๒๕๔๗ วินิจฉัยว่า “ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น อำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาตกเป็นของอธิบดีกรมที่ดิน ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๘ แต่สำหรับทางสาธารณประโยชน์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๒) พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒๒ ได้บัญญัติให้กรมการอำเภอเป็นผู้มีหน้าที่ตรวจตรารักษา ซึ่งต่อมาได้โอนมาเป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๖๒ วรรคสาม ดังนั้น อำนาจในการกำหนดแนวเขตทางสาธารณะจึงมิใช่เป็นอำนาจหน้าที่ของจำเลย การที่เจ้าพนักงานที่ดินในสังกัดส่วนราชการของจำเลยได้รังวัดที่ดินและระบุว่าเป็นทางพิพาทเป็นทางสาธารณะตามที่ผู้ได้รับมอบหมายจากนายอำเภอนำชี้และระวางแนวเขตที่ดิน จึงถือไม่ได้ว่าเป็นการกระทำละเมิดต่อโจทก์ โจทก์จึงไม่มีอำนาจฟ้อง”

#### ๔.๒ อำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองป้องกันที่ดินตาม มาตรา ๑๓๐๔ (๒) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

เนื่องจากที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามนัยมาตรา ๑๓๐๔ (๒) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มีปรากฏอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ จึงมีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดให้มีเจ้าหน้าที่รัฐ และหน่วยงานของรัฐ มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันแตกต่างกันไปตามความมุ่งหมาย

วัตถุประสงค์ หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายแต่ละฉบับ ซึ่งสามารถแยกพิจารณาตามลักษณะของกฎหมาย และการกำหนดอำนาจหน้าที่ได้ ดังนี้

#### ๑) กฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองป้องกันโดยตรง

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน มีบทบัญญัติของกฎหมาย กำหนดให้มีเจ้าหน้าที่รัฐ และหน่วยงานของรัฐ มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันไว้เป็นการเฉพาะ โดยเดิมในมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ บัญญัติว่า “ที่อันเป็น สาธารณประโยชน์ คือ ที่เลี้ยงปศุสัตว์ที่จัดไว้สำหรับราษฎรไปรวมเลี้ยงสัตว์ด้วยกัน เป็นต้น ตลอดจนถนนหนทาง และที่อย่างอื่นซึ่งเป็นของกลางให้ราษฎรใช้ได้ด้วยกัน เป็นหน้าที่ของกรรมการอำเภอจะต้องคอยตรวจตรารักษา อย่าให้ผู้ใดเกียดกันเอาไปเป็นอาณานิคมแต่เฉพาะตัว” ปัจจุบันได้มีพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๓ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๑๒๒ นายอำเภอมีหน้าที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและ คุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และสิ่งซึ่งเป็น สาธารณประโยชน์อื่นอันอยู่ในเขตอำเภอ

นายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจใช้ หรือยินยอมให้ บุคคลอื่นใช้ที่ดิน ตามวรรคหนึ่ง เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดและปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดิน และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

ในกรณีที่มีข้อพิพาทหรือคดีเกี่ยวกับที่ดินตามวรรคหนึ่ง นายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะร่วมกันดำเนินการหรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง จะเป็นผู้ดำเนินการก็ได้ ทั้งนี้กระทรวงมหาดไทย จะวางระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์เป็นแนวปฏิบัติด้วยก็ได้

ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามวรรคหนึ่งและวรรคสาม ให้จ่ายจากงบประมาณขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด”

ดังนั้น ปัจจุบันจึงเป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อื่นอันอยู่ในเขตอำเภออำนาจหน้าที่ดังกล่าวรวมถึงการระงับข้อพิพาทหรือ ร้องทุกข์กล่าวโทษดำเนินคดี ตามนัยมาตรา ๑๒๒ วรรคสาม ซึ่งจะต้องปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๖ ดังนี้

“อำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินตามข้อ ๕ ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ นายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่

ในกรณีมีข้อพิพาทหรือคดีเกี่ยวกับที่ดินตามวรรคหนึ่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้ดำเนินการระงับข้อพิพาทหรือร้องทุกข์กล่าวโทษภายในสามสิบวันนับแต่รู้เหตุแห่งข้อพิพาทหรือคดีนั้น เว้นแต่คดีจะขาดอายุความให้ร้องทุกข์กล่าวโทษโดยทันที

หากมิได้มีการดำเนินการตามวรรคสองให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแจ้งเหตุผลและ ความจำเป็นให้นายอำเภอทราบภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ครบกำหนดและให้นายอำเภอเป็นผู้ดำเนินการหรือ นายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการก็ได้

การดำเนินการระงับข้อพิพาทหรือการดำเนินคดีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือ นายอำเภอได้ดำเนินการไปก่อนระเบียบนี้ใช้บังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือนายอำเภอดำเนินการต่อไปจนกว่าจะถึงที่สุด

ความในวรรคสองไม่เป็นการตัดอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอที่จะดำเนินการฝ่ายเดียว”

**๒) กฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองป้องกันโดยอ้อม**

(๑) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทางน้ำ และแหล่งน้ำ

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทางน้ำ และแหล่งน้ำ เช่น พระราชบัญญัติการเดินเรือ ในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ และพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๔๙๐

พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศ ของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๕๐ (พ.ศ. ๒๕๑๕) และพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๑๒๐ ให้กรมเจ้าท่ามีหน้าที่ดูแลรักษาและขุดลอกร่องน้ำ ทางเรือเดิน แม่น้ำ ลำคลอง ทะเลสาบ และทะเลภายในน่านน้ำไทย

พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๔๙๐ แม้ว่า ตามนัยมาตรา ๑๖ จะบัญญัติว่า “ที่สาธารณประโยชน์ คือ ที่จับสัตว์น้ำซึ่งบุคคลทุกคนมีสิทธิทำการประมง และเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ...” ก็ตาม แต่ก็มีข้อห้ามไว้ เช่น ตามนัยมาตรา ๑๗ “ห้ามมิให้บุคคลใดปลูกสร้างสิ่งใดลงไปในที่รักษาพืชพันธุ์ ที่ว่าประมุขที่อนุญาต ซึ่งมีใช้ ของเอกชนและที่สาธารณประโยชน์...” และ มาตรา ๒๓ “ห้ามมิให้บุคคลใดขุด หรือสร้างบ่อเลี้ยงสัตว์น้ำ ในที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่”

มีปัญหาว่าอำนาจหน้าที่ดังกล่าวจะขัดแย้งกับอำนาจหน้าที่ ตามนัยมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติ ลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ หรือไม่ เรื่องนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) มีความเห็นในเรื่องเสรีที่ ๑๔/๒๕๓๓ สรุปว่าที่ดิน บริเวณ “หนองหาน” จังหวัดสกลนคร เป็นที่ดินที่อยู่ในบริเวณที่กำหนดให้เป็นเขตหวงห้ามที่ดินเพื่อประโยชน์ ในการบำรุงพันธุ์สัตว์น้ำ ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองสกลนคร จังหวัดสกลนคร พุทธศักราช ๒๔๘๔ ซึ่งจากวัตถุประสงค์ของการหวงห้ามที่ดินดังกล่าว ประกอบกับข้อเท็จจริง ที่ปรากฏว่าประชาชนได้เข้าไปทำการประมงในบริเวณ “หนองหาน” มาโดยตลอด จึงแสดงว่าการสงวนหวงห้าม ที่ดินดังกล่าวเป็นการสงวนหวงห้ามที่ดินไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองได้ใช้ร่วมกัน ฉะนั้น ที่ดินบริเวณนี้ย่อมเป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเนื่องจากที่ดินดังกล่าวได้สงวนหวงห้ามไว้เพื่อวัตถุประสงค์เป็นพิเศษให้เป็น ที่บำรุงพันธุ์สัตว์น้ำ กรมประมงจึงมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาบริเวณ “หนองหาน” นี้ ภายใต้ขอบเขต ความรับผิดชอบที่พระราชบัญญัติการประมง พุทธศักราช ๒๔๙๐ ได้บัญญัติไว้

อย่างไรก็ตามนายอำเภอแห่งท้องที่ก็ยังคงมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปที่จะดูแลรักษาที่ดินบริเวณนี้ อยู่ด้วยตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ประกอบกับข้อ ๕๗ แห่งประกาศของ คณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘ ฯ ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัดต่ออำนาจหน้าที่โดยเฉพาะของกรมประมง โดยเหตุนี้อำนาจ หน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดินบริเวณ “หนองหาน” จึงเป็นทั้งของกรมประมงและนายอำเภอแห่งท้องที่ ซึ่งต่างก็มี หน้าที่รับผิดชอบดำเนินการดูแลรักษาด้วยกันตามขอบเขต และความมุ่งหมายของบทบัญญัติของกฎหมาย ที่แต่ละหน่วยงานรับผิดชอบอยู่ แต่ไม่อาจอนุญาตให้บุคคลใด ๆ เข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินบริเวณที่ให้ เป็น ประการอื่นที่แตกต่างไปจากวัตถุประสงค์ของการสงวนหวงห้ามไว้หรือเป็นการขัดขวางต่อสภาพการใช้ ประโยชน์ร่วมกันของประชาชนได้แต่อย่างใด ส่วนกรณีของกรมเจ้าท่านั้นยังไม่มีข้อเท็จจริงว่ามีการใช้บริเวณ

“หนองหาน” ในกิจการที่จะต้องอยู่ในความรับผิดชอบของกรมเจ้าท่า กรมเจ้าท่าจึงไม่มีภาระหน้าที่ในการดูแลรักษาบริเวณ “หนองหาน” ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖

(๒) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทางบก

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทางบก เช่น พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้ผู้อำนวยการทางหลวง เป็นผู้ควบคุมทางหลวง โดยอธิบดีกรมทางหลวง เป็นผู้อำนวยการทางพิเศษทางหลวงแผ่นดิน ทางหลวงสัมปทาน ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย เป็นผู้อำนวยการทางหลวงชนบท นายกเทศมนตรี เป็นผู้อำนวยการทางหลวง และประธานกรรมการสุขาภิบาล เป็นผู้อำนวยการทางหลวงสุขาภิบาล

บทบัญญัติของกฎหมายที่สนับสนุนการคุ้มครองป้องกัน เช่น ตามนัยมาตรา ๓๘ “ห้ามมิให้ผู้ใดติดตั้ง แขนว วางหรือกองสิ่งใดในเขตทางหลวงในลักษณะที่เป็นการกีดขวางหรืออาจเป็นอันตรายแก่ยานพาหนะ หรือในลักษณะที่จะทำให้เกิดความเสียหายแก่ทางหลวงหรือความไม่สะดวกแก่งานทาง เว้นแต่ได้รับอนุญาต...” มาตรา ๓๗ “ห้ามมิให้ผู้ใดสร้างทาง ถนน หรือสิ่งอื่นใดในเขตทางหลวงเพื่อเป็นทางเข้าออกทางหลวง เว้นแต่ได้รับอนุญาต...” และ มาตรา ๔๓ “ห้ามมิให้ผู้ใดขุด ขน ทำลายหรือทำให้เสียหายแก่ทางหลวงหรือวัตถุสำหรับใช้งานทาง เว้นแต่ได้รับอนุญาต...”

(๓) กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่นพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่การดูแลคุ้มครองป้องกัน “ป่า” “เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า” “ป่าสงวนแห่งชาติ” และ “อุทยานแห่งชาติ” ไว้เป็นการเฉพาะสำหรับเจ้าหน้าที่ของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีหลักการสำคัญว่าการดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับ ที่สาธารณประโยชน์ ที่อยู่ในเขต หรือที่ต้องด้วยบทบัญญัติข้อห้ามของกฎหมายดังกล่าว จะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) เห็นว่า การตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตอุทยานแห่งชาติไม่มีผลเป็นการถอนสภาพที่สาธารณประโยชน์แต่อย่างใด เพราะการถอนสภาพที่สาธารณประโยชน์จะต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกาหรือพระราชบัญญัติถอนสภาพที่ดิน ตามมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่เนื่องจากที่สาธารณประโยชน์เป็นที่ดินของรัฐและไม่มีผู้ใดสามารถอ้างเอาเป็นเจ้าของหรือครอบครองได้ ที่ดินดังกล่าวจึงสามารถกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาติได้ ตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ เมื่อต่อมาได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่ดินบริเวณดังกล่าวออกจากการเป็นที่สาธารณประโยชน์ ที่ดินนั้นจึงพ้นจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแต่เนื่องจากที่ดินดังกล่าวยังเป็นอุทยานแห่งชาติอยู่การจะเข้าไปดำเนินการใด ๆ ในที่ดินนั้น จึงต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ สำหรับกรณีนี้ก็ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๖ (๑๓) แห่ง พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ (เวียนตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๑/ว ๑๗๖๗๖ ลงวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๓๐) (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๒๗๑/๒๕๓๐)

(๔) กฎหมายเกี่ยวกับการจัดระบบการถือครองที่ดิน

กฎหมายเกี่ยวกับการจัดระบบการถือครองที่ดิน เช่น พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้บัญญัติอำนาจ

หน้าที่ของหน่วยงานรัฐ เจ้าหน้าที่รัฐ ในการบริหารจัดการที่ดินและการจัดระบบการถือครองที่ดินในเขต  
รับผิดชอบไว้เป็นการเฉพาะ หากในเขตพื้นที่รับผิดชอบมีที่สาธารณประโยชน์อยู่ การดำเนินการใด ๆ จะต้อง  
เป็นไปตามเงื่อนไขของกฎหมายนั้นด้วย เช่น

ในเขตพื้นที่ที่ได้มีพระราชกฤษฎีกาประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งตามมาตรา ๒๖ (๑) แห่ง  
พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ กำหนดให้ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของ  
แผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หากพลเมืองเลิกใช้หรือเปลี่ยนแปลงสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมือง  
ใช้ร่วมกันแล้ว ย่อมถูกถอนสภาพจากการเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน  
โดยผลของพระราชกฤษฎีกา เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ที่จะ  
นำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดิน แต่ถ้าพลเมืองยังไม่เลิกใช้ หรือยังไม่เปลี่ยนแปลงสภาพที่ดินนั้นยังคงเป็นที่ดินอันเป็น  
สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต้องจัดที่ดิน  
แปลงอื่นให้ประชาชนใช้ร่วมกันแทนก่อน จึงจะมีผลเป็นการถอนสภาพตามกฎหมาย

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ที่อยู่ในเขตพระราชกฤษฎีกา  
กำหนดเขตสำรวจการจัดรูปที่ดินจะมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินให้เป็นทรัพย์สินของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์  
เพื่อใช้ในการจัดการรูปที่ดิน ตามนัยมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘  
ดังนั้น จะต้องได้ข้อเท็จจริงว่าที่ดินดังกล่าวประชาชนเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้ว หากประชาชนยังใช้ประโยชน์  
ร่วมกันอยู่ ที่ดินนั้นยังคงสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันอยู่ คณะกรรมการ  
จัดรูปที่ดินจังหวัดต้องจัดให้ที่ดินตอนนั้นคงเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันต่อไป ถ้าไม่อาจดำเนินการได้  
ให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดจัดที่ดินแปลงอื่นภายในเขตตามพระราชกฤษฎีกานั้นให้แทน

กล่าวโดยสรุป หากที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถูกบัญญัติ  
อยู่ในกฎหมายฉบับใด และจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายฉบับนั้น ให้ถือว่าหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจ  
หน้าที่ตามบทบัญญัติของกฎหมายเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการคุ้มครองป้องกัน แต่อย่างไรก็ตาม  
นายอำเภอแห่งท้องที่ที่ยังคงมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปที่จะดูแลรักษาที่ดินบริเวณนี้อยู่ด้วยตามพระราชบัญญัติ  
ลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสรีจที่ ๑๔/๒๕๓๓)

#### ๔.๓ อำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองป้องกันที่ดินตาม มาตรา ๑๓๐๔ (๓) ประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ  
ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้แก่ ที่ดินที่ตั้งสถานที่ราชการต่าง ๆ  
หรือที่เรียกว่าที่ราชพัสดุ แต่ใช้ว่าที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน  
โดยเฉพาะจะเป็นที่ราชพัสดุไปเสียทั้งหมดไม่ คงต้องพิจารณาจากบทบัญญัติมาตรา ๔ และมาตรา ๕  
แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งบัญญัติให้ความหมายของที่ราชพัสดุ ข้อยกเว้นของการเป็น  
ที่ราชพัสดุ และกำหนดหน่วยงานของรัฐผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุไว้ ดังนี้

ตามนัยมาตรา ๔ วรรคท้าย “ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคล และของ  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ” และ

ตามนัยมาตรา ๕ วรรคแรก “ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุ”

ดังนั้น เมื่อที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ  
แปลงใดเป็นที่ราชพัสดุ กระทรวงการคลัง โดยกรมธนารักษ์จะเป็นหน่วยงานผู้มีอำนาจหน้าที่การดูแลรักษา

และคุ้มครองป้องกัน แต่หากเป็นอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคล และขององค์กรปกครองท้องถิ่นซึ่งไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ หน่วยงานดังกล่าวจะเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกัน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๓) ได้พิจารณาปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจการจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐ (อันมิใช่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน) ซึ่งก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ กระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) เป็นผู้ดำเนินการอยู่นั้น เมื่อประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแล้วจะเปลี่ยนแปลงไปประการใดหรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า เมื่อได้พิจารณาความในมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินที่ว่า ...ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ...และความในมาตรา ๑๐ ที่ว่า ...ที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง ...แล้วจะเห็นว่าอธิบดีกรมที่ดินไม่มีอำนาจจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐ (อันมิใช่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน) ที่กระทรวงการคลังมีอำนาจดำเนินการอยู่ก่อนประมวลกฎหมายที่ดิน หรืออีกนัยหนึ่ง หลังจากประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแล้ว อำนาจในการจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐอันมิใช่สาธารณสมบัติของแผ่นดินตามที่กระทรวงการคลังมีอยู่หาได้เปลี่ยนแปลงไปแต่ประการใด (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๑๗๗/๒๕๔๘)

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๘๘๓๖/๒๕๕๒ วินิจฉัยว่า “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๓๘ เป็นกฎหมายพิเศษที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการมอบอำนาจ เพื่อกระจายอำนาจบริหารให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารราชการแผ่นดิน และกำหนดวิธีการมอบอำนาจ โดยให้ทำเป็นหนังสือ ดังนั้น เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังซึ่งเป็นผู้แทนของกระทรวงการคลังโจทก์มีคำสั่งมอบอำนาจให้อธิบดีกรมธนารักษ์มีอำนาจร้องทุกข์และแต่งตั้งทนายความเพื่อฟ้องคดีเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ โดยทำเป็นหนังสือการมอบอำนาจให้ฟ้องคดีนี้จึงถูกต้องตามมาตรา ๓๘ แล้ว ที่ดินพิพาทเป็นที่ราชพัสดุของโจทก์ ตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๑๑ และเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๓) ดังนั้น ที่จำเลยต่อสู้ว่า โจทก์ฟ้องคดีเพื่อเอาคืนซึ่งที่ดินพิพาทเกิน ๑๐ ปี ฟ้องของโจทก์ย่อมขาดอายุความนั้น กรณีต้องบังคับตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๖ จำเลยไม่สามารถยกอายุความขึ้นต่อสู้กับโจทก์ได้”

## ๕. การดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

### ๕.๑ หน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกัน

หน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันมีอยู่หลายหน่วยงานด้วยกัน ดังนี้

#### ๑) กระทรวงมหาดไทย

ควบคุม กำกับ ดูแลให้หน่วยงานที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ให้เป็นไปตามระเบียบกฎหมาย และนโยบายของรัฐบาลโดยเคร่งครัด วางนโยบายทางปฏิบัติ และออกกฎหมายเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์และเป็นผู้อนุมัติ อนุญาตเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ตามที่กฎหมาย ระเบียบ กำหนดไว้

#### ๒) กรมการปกครอง

ควบคุม กำกับ ดูแลให้หน่วยงานในสังกัดดำเนินการเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์และที่สาธารณประโยชน์ประจำตำบล และหมู่บ้าน ให้เป็นไปตามระเบียบกฎหมายและนโยบายของกระทรวงมหาดไทยโดยเคร่งครัด และพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ดังกล่าวทั้งหมด

### ๓) กรมที่ดิน

(๑) ดำเนินการตามประมวลกฎหมายที่ดินตลอดจนบริหารจัดการที่ดินของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด (ตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๕๗ วันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๗)

(๒) ทำหน้าที่เกี่ยวกับการจัดทำ เปลี่ยนแปลง และรักษาทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๖๐๔/ว ๑๙๗ ลงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๑๐ เรื่อง การดูแลรักษา และดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. ๒๕๕๓

(๓) รังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.) ตามมาตรา ๘ ทรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

(๔) ดำเนินการในเรื่องการขอใช้ ขอดอนสภาพ ขอขึ้นทะเบียน การจัดหาผลประโยชน์ การขอสัมปทาน และการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐ ซึ่งมีได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองเพื่อให้ประชาชน ใช้ประโยชน์ร่วมกัน ตามมาตรา ๘ มาตรา ๘ ทวิ มาตรา ๙ ถึง มาตรา ๑๒ มาตรา ๒๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และระเบียบกระทรวงมหาดไทยที่เกี่ยวข้องกับเรื่องเหล่านี้

(๕) ดำเนินการในเรื่องการขอเปลี่ยนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันจากการเปลี่ยนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันจากการใช้เพื่อประโยชน์อย่างหนึ่งเป็นอีกอย่างหนึ่ง พ.ศ. ๒๕๕๓

### ๔) จังหวัด

ควบคุม กำกับ ดูแล ให้องค์กรในสังกัดดำเนินการเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ และที่สาธารณประโยชน์ประจำหมู่บ้าน และหมู่บ้าน ให้เป็นไปตามระเบียบ กฎหมาย และนโยบายของ กระทรวงมหาดไทยโดยเคร่งครัด และพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ที่เกิดขึ้นในท้องที่ จังหวัด

### ๕) นายอำเภอ

(๑) ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณประโยชน์ ตามมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติ ลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๔๐๙/ว ๑๓๙๔ ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๒๘ เรื่อง กำหนดมาตรการป้องกันการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ หนังสือกรมการปกครอง ที่ มท ๐๔๐๙/ว ๔๙๐ ลงวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๒๙ เรื่อง การบริหารเกี่ยวกับการดูแลที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. ๒๕๕๓

(๒) จัดทำ เปลี่ยนแปลง และรักษาทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ ตามหนังสือ กระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๖๐๔/ว ๑๙๗ ลงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๑๐ เรื่อง การดูแลรักษาและดำเนินการ คุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแล รักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. ๒๕๕๓

(๓) ดำเนินการกรณีมีการร้องเรียนเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ การบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ และดำเนินการกรณีต้องวินิจฉัยว่าที่ดินเป็นที่สาธารณประโยชน์หรือไม่ ตั้งอยู่ ณ ที่ใด มีขอบเขตอย่างไร ในการ ดำเนินการดังกล่าวถ้าจะต้องสอบสวนข้อเท็จจริงก็ให้เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน ข้อเท็จจริง ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการสอบสวนเกี่ยวกับการบุกรุกที่หรือทางสาธารณประโยชน์

พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อคณะกรรมการสอบสวนเสร็จให้สรุปสำนวนเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาสั่งการหรือดำเนินการไปตามที่เห็นสมควร ในกรณีที่มีปัญหาที่หาข้อยุติไม่ได้ ให้นำเรื่องเสนอคณะกรรมการประสานการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐส่วนจังหวัด (กปร.ส่วนจังหวัด) พิจารณา

(๔) ระวังชี้แนวเขต และรับรองแนวเขตที่สาธารณประโยชน์ ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท ๐๗๑๙/ว ๕๒๕ ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ เรื่อง ให้สอบสวนผู้ปกครองท้องที่ ก่อนออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท ๐๕๑๖.๒/ว ๒๖๗๑๑ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๑ และระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการเขียนข้างเคียงและการรับรองแนวเขตที่ดิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยกำหนดให้การระวังชี้แนวเขตที่สาธารณประโยชน์เป็นหน้าที่ของนายอำเภอร่วมกับผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๕) เป็นผู้ยื่นคำขออออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.) ตามที่ได้รับมอบจากกระทรวงมหาดไทย ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๙๔๘/๒๕๑๖ ลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๑๖ เรื่อง มอบหมายการดำเนินการขออออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

(๖) ทำการสำรวจที่สาธารณประโยชน์ในเขตท้องที่ของตนเพื่อประสานงานจังหวัดและกรมที่ดิน ดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง อำนวยความสะดวกและควบคุมการรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ของเจ้าหน้าที่กรมที่ดิน รวมทั้งทำการสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีที่รังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้เนื้อที่น้อยกว่าหลักฐานเดิม ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการมอบหมายให้สภาตำบลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นช่วยเหลือในการดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๔๓

(๗) ร้องทุกข์กล่าวโทษให้ดำเนินคดีบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๔๐๙/ว ๑๓๙๔ ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๒๘ เรื่อง กำหนดมาตรการป้องกันการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. ๒๕๕๓ และตามหนังสือกรมการปกครอง ที่ มท ๐๓๑๑.๑/ว ๑๒๘๓ ลงวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๔๐ เรื่อง การดำเนินคดีกับผู้บุกรุกทางสาธารณประโยชน์

## ๖) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

(๑) ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณประโยชน์ ตามมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ตามมาตรา ๒๓ (๒, ๓) ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. ๒๕๕๓ และตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๖ (๒๗)

(๒) ร้องทุกข์กล่าวโทษให้ดำเนินคดีกับผู้บุกรุกที่สาธารณประโยชน์ ตามหนังสือกรมการปกครอง ที่ มท ๐๓๑๑.๑/ว ๑๒๘๓ ลงวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๔๐ เรื่อง การดำเนินคดีกับผู้บุกรุกทางสาธารณประโยชน์

(๓) ให้ความช่วยเหลือ ให้ความร่วมมือ ให้ความเห็นแก่ นายอำเภอเกี่ยวกับเรื่องการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง รวมทั้งให้ความร่วมมือและควบคุมกำกับดูแลการทำงานของเจ้าหน้าที่กรมที่ดิน

## ๖๐ คู่มือสนับสนุนการคุ้มครองที่ดินของรัฐ

ที่มาเรียงว่าดอกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการมอบหมายให้สภาตำบลหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นช่วยเหลือในการดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๔๓

### ๗) เทศบาล

(๑) หน้าที่เกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๕๐ (๒) และ ๕๓ (๕)

(๒) ดูแลรักษาที่สาธารณะ ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๖ (๒๗)

### ๘) เมืองพัทยา

(๑) ดูแลรักษาที่สาธารณะ ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๖ (๒๗)

(๒) ส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ตามมาตรา ๖๗ (๒) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๒๑

(๓) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายระบุเป็นหน้าที่ของเทศบาลนคร ตามมาตรา ๖๗ (๑๑) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๒๑

### ๙) กรุงเทพมหานคร

ให้ผู้อำนวยความสะดวกมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ เช่นเดียวกับนายอำเภอ ตามมาตรา ๖๙ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘

**๕.๒ การดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกัน ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. ๒๕๕๓**

ในการดำเนินการเกี่ยวกับที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันดังกล่าว กระทรวงมหาดไทยได้ออกระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. ๒๕๕๓ โดยได้มีการยกเลิกระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๔ เนื่องจากได้มีพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ แก้ไขมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ โดยให้นายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน โดยระเบียบดังกล่าวมีสาระสำคัญ สรุปได้ดังนี้

#### ๑) ลักษณะที่ดิน

ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หมายถึง ที่ดินสำหรับประชาชนใช้ร่วมกันไม่ว่าจะเป็น โดยสภาพธรรมชาติ โดยการใช้ร่วมกันของประชาชน โดยทางนิติกรรม โดยผลของกฎหมาย

#### ๒) อำนาจหน้าที่

นายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

กรณีมีข้อพิพาทหรือคดีให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการระงับข้อพิพาทหรือร้องทุกข์กล่าวโทษภายใน ๓๐ วัน นับแต่รู้เหตุแห่งข้อพิพาทหรือคดีนั้น เว้นแต่คดีจะขาดอายุความให้ร้องทุกข์

ทันที หากไม่ดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแจ้งเหตุผลความจำเป็นให้นายอำเภอทราบภายใน ๗ วัน (นับแต่ครบกำหนด ๓๐ วัน) และให้อำเภอเป็นผู้ดำเนินการหรือนายอำเภอจะร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการก็ได้ กรณีเรื่องเดิมที่ได้ดำเนินการไปก่อนหน้าระเบียบนี้ให้ใช้ดำเนินการต่อไป และหากอำเภอจะดำเนินการฝ่ายเดียวก็ได้

### ๓) การใช้ประโยชน์

นายอำเภอ/องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจใช้หรือยินยอมให้บุคคลอื่นใช้ โดยจะต้องดำเนินการตามประมวลกฎหมายที่ดิน กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง และระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

### ๔) การจัดทำทะเบียน

ให้จัดทำทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ ๔ ชุด เก็บไว้ที่อำเภอ สำนักงานที่ดินจังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมที่ดิน โดยทะเบียนฯ เดิมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคัดเก็บไว้ ๑ ชุด

กรณียังไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ผู้มีอำนาจขอก่อนหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงโดยให้สำนักงานที่ดินจังหวัด/สาขา สนับสนุนในการดำเนินการ เช่น ด้านข้อมูล และการรังวัดทำแผนที่

กรณีออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแล้ว ทะเบียนฯ ไม่ถูกต้องครบถ้วนให้เจ้าพนักงานที่ดินแก้ไขรายงานให้ถูกต้องครบถ้วนและลงชื่อ วัน เดือน ปี ไว้

กรณีมีพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา คำพิพากษาหรือคำสั่งศาลว่าที่ดินนั้น ไม่เป็นที่สาธารณประโยชน์ทั้งแปลงให้เจ้าพนักงานที่ดินหมายเหตุ หากไม่เป็นบางส่วนให้แก้ไขให้ถูกต้อง แล้วลงชื่อ วัน เดือน ปี กำกับไว้

กรณียังไม่มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแต่ตรวจสอบแล้ว ทะเบียนฯ ผิดพลาดให้สำนักงานที่ดินรวบรวมข้อเท็จจริง ความเห็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอรายงานผู้ว่าราชการจังหวัด เสนอกระทรวงมหาดไทยสั่งการ หากกระทรวงมหาดไทยเห็นชอบแก้ไข จำหน่าย ให้เจ้าพนักงานที่ดินหมายเหตุ ถ้าผิดทั้งแปลงหมายเหตุ “ไม่มีที่ดินตามที่ระบุในทะเบียนฯ” และลงชื่อ วัน เดือน ปี กำกับ

เมื่อเจ้าพนักงานที่ดินแก้ไขหรือจำหน่ายทะเบียนฯ แล้ว ให้ส่งสำเนาให้ผู้ดูแลรักษาแก้ไขหรือจำหน่ายให้ตรงกัน

### ๕) การตรวจสอบข้อเท็จจริง

ให้นายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันดำเนินการ โดยมีสำนักงานที่ดินจังหวัด และสาขา เป็นผู้สนับสนุน

### ๖) ค่าใช้จ่าย

ให้ใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการ เช่น การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง การดำเนินคดี การรังวัด การจัดทำ ตรวจสอบทะเบียน รวมทั้งค่าใช้จ่ายอื่น ๆ

### ๗) บทเฉพาะกาล

คำขอเรื่องราวที่ได้ดำเนินการไปก่อน หรืออยู่ระหว่างดำเนินการให้ดำเนินการต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบนี้

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. ๒๕๕๓ นอกจากจะออกมารองรับการดำเนินการของผู้มีอำนาจหน้าที่ ตามนัยมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ แล้ว ยังกำหนดหน้าที่ให้หน่วยงานของรัฐ สนับสนุนการดำเนินการดังกล่าวไว้ ตามนัยข้อ ๑๒ ซึ่งกำหนดให้ “การตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินตามข้อ ๕ เช่น ประวัติความเป็นมา ที่ตั้ง ขอบเขต สภาพปัญหาและการแก้ไขปัญหาให้เป็น

หน้าที่ของนายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยให้สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขา ให้การสนับสนุนในการดำเนินการด้วย” ดังนั้น บทบาทของกรมที่ดินในการดำเนินการเกี่ยวกับการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามระเบียบดังกล่าว จึงมีเพียงหน้าที่สนับสนุนหน่วยงานหลัก คือ นายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเท่านั้น

นอกจากนั้นตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๑๐ และข้อ ๑๑ ยังได้กำหนดหน้าที่ให้นายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ และดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องไว้ เช่น การคัดสำเนาทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ การตรวจสอบข้อเท็จจริงให้ความเห็นเกี่ยวกับความผิดปกติคลาดเคลื่อนของทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ และการขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเป็นหน้าที่ของนายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสิ้น โดยให้สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขา ให้การสนับสนุนในการดำเนินการ ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าบทบาทของกรมที่ดินในการดำเนินการกรณีดังกล่าวนี้ จึงมีเพียงหน้าที่สนับสนุนหน่วยงานหลัก คือ นายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นกัน

### ๕.๓ การคุ้มครองป้องกัน ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการสอบสวนเกี่ยวกับการบุกรุกที่หรือทางสาธารณประโยชน์ พ.ศ. ๒๕๓๙

ในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทเกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์บางกรณีมีปัญหายุ่งยาก สลับซับซ้อน มีผลกระทบต่อหลายฝ่าย จึงจำเป็นที่จะต้องมีการบวนการตรวจสอบข้อเท็จจริงที่เป็นไปด้วยความถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย กระทรวงมหาดไทยจึงออกระเบียบ ว่าด้วยการสอบสวนเกี่ยวกับการบุกรุกที่หรือทางสาธารณประโยชน์ พ.ศ. ๒๕๓๙ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดให้มีการแต่งตั้ง “ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวน” อำนาจหน้าที่ และขั้นตอนการปฏิบัติของ “ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวน” การกำหนดตัวบุคคล “ผู้มีส่วนได้เสีย” รวมถึงสิทธิหน้าที่ของคู่กรณี โดยเฉพาะสิทธิในการได้รับทราบข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานจากการสอบสวน เมื่อดำเนินการเสร็จแล้วให้สรุปสำนวนเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด หรือปลัดกรุงเทพมหานครแล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาสั่งการหรือดำเนินการตามที่เห็นสมควร รวมทั้งแจ้งให้คู่กรณีทราบด้วย ซึ่งกระบวนการดังกล่าวมีพื้นฐานมาจากกระบวนการพิจารณาทางปกครองของเจ้าหน้าที่ตามนัยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

สาระสำคัญของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการสอบสวนเกี่ยวกับการบุกรุกที่หรือทางสาธารณประโยชน์ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีดังนี้

#### ๑) คำนิยาม

“ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวน” หมายถึง เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้หนึ่งผู้ใด หรือคณะกรรมการสอบสวนที่ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือปลัดกรุงเทพมหานครแต่งตั้งแล้วแต่กรณี

“ผู้มีส่วนได้เสีย” หมายถึง

(๑) ผู้ที่มีผลประโยชน์ได้เสียเกี่ยวกับการบุกรุกที่หรือทางสาธารณประโยชน์

(๒) ผู้ที่เป็นญาติเกี่ยวข้องกับบุคคลตาม (๑) ได้แก่ เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใด ๆ หรือเป็นพี่น้อง หรือเป็นลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงภายในสามชั้น หรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางแต่งงานนับได้เพียงสองชั้น

(๓) เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมของบุคคล ตาม (๑)

(๔) เป็นเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ หรือเป็นนายจ้าง หรือเคยเป็นนายจ้างของบุคคลตาม (๑)

## ๒) การแต่งตั้งผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวน

(๑) เมื่อมีกรณีอันสมควรจะต้องสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการบุกรุกที่หรือทางสาธารณประโยชน์ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือปลัดกรุงเทพมหานคร แต่งตั้งผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนขึ้น

(๒) ผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับการบุกรุกที่หรือทางสาธารณประโยชน์นั้น ไม่สมควรจะได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวน

(๓) เมื่อมีการคัดค้านหรือโต้แย้งว่า ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนมีส่วนได้เสียในเรื่องที่มีการสอบสวน ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือปลัดกรุงเทพมหานครแล้วแต่กรณีพิจารณาสั่งการตามความเห็นสมควร

## ๓) การสอบสวน

ให้ผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนดำเนินการดังนี้

(๑) สอบสวนถึงประวัติความเป็นมา สภาพที่ดิน อาณาเขตเนื้อที่ และการใช้ประโยชน์ของที่ดินนั้น ๆ โดยชัดเจน นอกจากนี้ให้สอบสวนในประเด็นที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้ด้วย

ก. ที่ดินที่ทางราชการสงวนหวงห้ามไว้นั้น ได้สงวนหวงห้ามไว้ตั้งแต่เมื่อใด ผู้ใดประกาศหวงห้ามอาศัยอำนาจตามกฎหมายใด มีหลักฐานอย่างไรบ้าง ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกันมาอย่างไร ตั้งแต่เมื่อใด ในปัจจุบันยังใช้ประโยชน์ร่วมกันอยู่ หรือเลิกใช้แล้วตั้งแต่เมื่อใด เพราะเหตุใด

ข. ทางน้ำ หนอง บึง นั้น ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกันมาอย่างไร มีบริเวณดินเงินหรือไม่เพียงใด การดินเงินนั้นเป็นไปในลักษณะใด กล่าวคือ มีบุคคลทำให้เกิดขึ้นหรือเป็นไปโดยธรรมชาติ

ค. ถนน ทางเดิน นั้น มีความเป็นมาอย่างไร กล่าวคือ เจ้าของที่ดินอุทิศให้โดยตรง หรือโดยปริยาย หรืออย่างไร ทางเส้นนี้เริ่มจากที่ใดถึงที่ใด ใช้กันอย่างไร เป็นทางซึ่งสาธารณชนใช้หรือใช้เฉพาะเจ้าของที่ดินในละแวกนั้น

ง. ที่ชายตลิ่งนั้น ตามปกติน้ำท่วมถึงหรือไม่ เพียงใด ท่วมถึงทุกปีหรือไม่ เป็นระยะเวลา นานเท่าใด ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือไม่ อย่างไร หรือมีผู้ใดใช้ประโยชน์หรือไม่

(๒) จัดทำแผนที่สังเขปแสดงเขตที่หรือทางสาธารณประโยชน์ที่ดินข้างเคียง และส่วนที่มีการบุกรุกเพื่อประกอบการพิจารณาด้วย

(๓) สอบสวนผู้สูงอายุและผู้ปกครองท้องที่ทั้งในอดีตและปัจจุบันที่เคยรู้เห็นหรือใช้ประโยชน์ในที่หรือทางสาธารณประโยชน์นั้นมาก่อนเป็นหลัก

(๔) ในกรณีที่มีผู้เกี่ยวข้องประสงค์จะนำพยานหลักฐานอื่นมาเพิ่มเติมสำนวนการสอบสวนหรือประสงค์จะให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนทำการสอบสวนพยานบุคคลใดหรือรวบรวมพยานหลักฐานอื่นใด ให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนพิจารณาดำเนินการตามความจำเป็นและสมควร โดยให้ความเป็นธรรมแก่คู่กรณีทุกฝ่ายด้วย

(๕) สรุปรายข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานให้ผู้ถูกร้องเรียนว่ากระทำการบุกรุกทราบ ถ้าผู้ที่ถูก ร้องเรียนว่ากระทำการบุกรุกยอมรับ ก็ให้บันทึกถ้อยคำไว้เป็นหลักฐาน แต่ถ้าผู้ร้องเรียนให้ถ้อยคำปฏิเสธหรือไม่ยอมรับ ให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงว่าผู้ร้องเรียนได้ที่ดินมาอย่างไร ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ครอบครองทำประโยชน์อย่างไร เมื่อใด

## ๖๔ คู่มือสนับสนุนการคุ้มครองที่ดินของรัฐ

(๖) เมื่อผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนได้ดำเนินการตาม (๕) แล้ว ให้แจ้งให้คู่กรณีทุกฝ่ายได้รับทราบข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานจากการสอบสวน ซึ่งรวมทั้งข้อกล่าวหาข้อปฏิเสธหรือข้อเท็จจริงที่เป็นผลร้ายต่อคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งพร้อมทั้งแจ้งให้คู่กรณีดังกล่าวทราบว่าสามารถจะนำเสนอข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานทั้งพยานบุคคลและพยานเอกสารของตนได้ในระยะเวลาอันสมควร ซึ่งผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนจะเป็นผู้พิจารณากำหนดระยะเวลาดังกล่าวตามความจำเป็นแล้วแต่กรณี

(๗) การแจ้งตาม (๕) และ (๖) ให้คำนึงถึงความเสียหายหรือความปลอดภัย ซึ่งอาจเกิดแก่พยานด้วย

### ๔) การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ

ในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวนี้ ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนต้องวางตัวเป็นกลาง ไม่ลำเอียง ไม่ชี้แนะ ช่มชู้ หรือหลอกลวง หรือใช้วิธีการอื่นใดในทำนองเดียวกันต่อคู่กรณีหรือพยานเพื่อให้คู่กรณีหรือพยานเสนอข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานโดยจำยอม

### ๕) การสรุปสำนวน

เมื่อดำเนินการเสร็จแล้วให้สรุปสำนวนเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดหรือปลัดกรุงเทพมหานครแล้วแต่กรณี โดยให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนรายงานประกอบไว้ในสำนวนด้วยว่าได้ดำเนินการตามขั้นตอนในข้อ ๖ แล้ว และในการเปิดโอกาสให้คู่กรณีทุกฝ่ายได้รับทราบข้อกล่าวหา ข้อปฏิเสธ รวมทั้งการให้คู่กรณีทุกฝ่ายนำพยานหลักฐานมาสืบเพิ่มเติมนั้น ผู้มีอำนาจหน้าที่สอบสวนได้ให้ระยะเวลาในแต่ละขั้นตอนเท่าใด และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือปลัดกรุงเทพมหานครพิจารณาสั่งการหรือดำเนินการตามที่เห็นสมควร รวมทั้งแจ้งให้คู่กรณีทราบด้วย

### แนวทางในการสอบสวน

แนวทางในการสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ เช่น ประวัติความเป็นมา ที่ตั้ง ขอบเขต สภาพปัญหา และการแก้ไขปัญหาให้เป็นหน้าที่ของนายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขาให้การสนับสนุนในการดำเนินการด้วย โดยในการสอบสวนดังกล่าวอาจพิจารณาจาก

๑) มีการสงวนหวงห้ามโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ โดยแบ่งเป็น ๓ ช่วงเวลา ดังนี้

(๑) ก่อน พ.ศ. ๒๔๗๘ ไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอน กระทำได้โดยมีประกาศพระบรมราชโองการประกาศของสมุหเทศาภิบาล ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือเจ้าหน้าที่ปกครองท้องถิ่น

(๒) เมื่อมีพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๘ ใช้บังคับ (ใช้เมื่อวันที่ ๘ เมษายน ๒๔๗๙) ได้มีการวางหลักเกณฑ์ที่แน่นอนว่าการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าต้องกระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

(๓) ปัจจุบันการสงวนหวงห้ามที่ดินไว้ให้ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ตามมาตรา ๒๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งใช้บังคับมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๙๗

การสงวนหวงห้าม ถ้าได้กระทำโดยถูกต้อง จะมีการใช้ประโยชน์ตามที่สงวนหวงห้ามหรือไม่ที่ดินนั้นก็ตกเป็นที่สาธารณประโยชน์ทันทีที่มีการสงวนหวงห้าม แต่การสงวนหวงห้ามนี้ จะไม่มีผลกระทบต่อราษฎรที่มีสิทธิครอบครองโดยชอบอยู่ก่อน

๒) ที่สาธารณประโยชน์นอกจากจะเกิดขึ้นได้เนื่องจากการสงวนหวงห้ามแล้วก็อาจเกิดขึ้นโดยสภาพการใช้ประโยชน์ร่วมกันของราษฎร เกิดขึ้นโดยสภาพ หรือเกิดขึ้นโดยมีผู้อุทิศให้ ฉะนั้น ในการสอบสวนถ้าการสงวนหวงห้ามไว้โดยไม่ถูกต้อง ก็จะต้องพิจารณาว่าราษฎรได้เคยใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือไม่ หากเคยใช้ประโยชน์ร่วมกันมา แม้จะไม่ตกเป็นที่สาธารณประโยชน์โดยการสงวนหวงห้าม ก็อาจตกเป็น

ที่สาธารณประโยชน์โดยสภาพการใช้ได้ เพราะฉะนั้นในการสอบสวนพยานบุคคล ควรสอบสวนจากผู้ปกครองท้องที่และผู้สูงอายุที่ทราบประวัติความเป็นมา และเคยใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นหลาย ๆ ราย เพื่อจะได้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้องว่าที่ดินนั้นเป็นที่สาธารณประโยชน์เพียงใดหรือไม่

๓) การให้ความเห็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ส่วนมากจะพิจารณาแต่เพียงว่า เห็นควรให้คงไว้เป็นที่สาธารณประโยชน์ต่อไป ไม่ได้พิจารณาว่าที่ดินนั้นตามข้อเท็จจริงเป็นที่สาธารณประโยชน์หรือไม่ เพียงแต่เห็นว่ามีการนำขึ้นทะเบียนไว้เป็นที่สาธารณประโยชน์ก็ถือว่าเป็นที่สาธารณประโยชน์ ดังนั้นก่อนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความเห็นควรตรวจสอบหลักฐานก่อนว่ามีการสงวนหวงห้ามไว้โดยมีหลักฐานอย่างไร เพียงใด หรือไม่ ถ้าไม่มีหลักฐานก็ควรสอบสวนให้ได้ความชัดเจนว่าราษฎรเคยใช้ประโยชน์ร่วมกันอย่างไรมาตั้งแต่เมื่อใด อันจะถือว่าเป็นที่สาธารณประโยชน์หรือไม่

๔) อำนาจการดูแลที่สาธารณประโยชน์เป็นของนายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงควรให้นายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความเห็นทุกเรื่องก่อนที่จังหวัดจะให้ความเห็น

#### ๕.๔ การคุ้มครองป้องกัน ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๕

ภาครัฐได้เล็งเห็นถึงสภาพความรุนแรงของปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ จึงได้หาแนวทางแก้ไขปัญหาในทางบริหาร โดยได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕ วางแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ซึ่งหมายรวมถึงที่ดินสาธารณประโยชน์ โดยให้เร่งรัดดำเนินการสำรวจและจัดทำแนวเขตที่ดินของรัฐ ที่อยู่ในความดูแลรักษาหรือใช้ประโยชน์ของทางราชการให้ถูกต้องชัดเจน รวมทั้งจัดทำทะเบียนหรือหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินของรัฐไว้เป็นหลักฐาน ซึ่งต่อมาได้มีการยกเลิกระเบียบดังกล่าวและให้ใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๕ ลงวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๔๕ แทน

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้กำหนดให้มี “คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ” เรียกโดยย่อว่า “กบร.” มีรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นรองประธาน หัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ เป็นกรรมการ โดยมีรองปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่รับผิดชอบการปฏิบัติราชการของสำนักงานแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ เป็นกรรมการและเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่ในการแก้ไขปัญห และสนับสนุนการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ

คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) ได้มีคำสั่งแต่งตั้งอนุกรรมการ ดังนี้

๑) คำสั่งที่ ๒/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๔๖ แต่งตั้งคณะอนุกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศ โดยมีผู้อำนวยการสำนักเทคโนโลยีทำแผนที่ กรมที่ดิน เป็นประธานอนุกรรมการ มีผู้แทนส่วนราชการต่าง ๆ เป็นอนุกรรมการ และข้าราชการสำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ได้รับมอบหมาย เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศ เพื่อประกอบการพิสูจน์สิทธิในเขตที่ดินของรัฐ

๒) คำสั่งที่ ๓/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๔๖ แต่งตั้งคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐกรุงเทพมหานคร เรียกชื่อย่อว่า “กบร. กทม.” มีปลัดกรุงเทพมหานคร เป็นประธานอนุกรรมการ มีผู้แทนส่วนราชการต่าง ๆ เป็นอนุกรรมการและข้าราชการของสำนักงานปลัดกรุงเทพมหานครที่ประธานอนุกรรมการมอบหมายเป็นอนุกรรมการและเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่ เกี่ยวกับการดำเนินการแก้ไขปัญหา

## ๖๖ คู่มือสนับสนุนการคุ้มครองที่ดินของรัฐ

และป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐให้เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๕

๓) คำสั่งที่ ๑/๒๕๕๓ แต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ จังหวัดทุกจังหวัด “กบร. จังหวัด..” มีผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธานอนุกรรมการ หัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ เป็นอนุกรรมการ และมีปลัดจังหวัด เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ มีหัวหน้าสำนักงานจังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด ผู้อำนวยการสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด และข้าราชการในสังกัดที่ทำการปกครองจังหวัดที่ประธาน กบร. จังหวัด แต่งตั้งเป็นอนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินการแก้ไขปัญหาและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ ให้เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๕

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ (๖) กำหนดให้คณะกรรมการฯ ให้การสนับสนุนแก่หน่วยงานของรัฐในการดำเนินการแก้ไขปัญหาและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐในการขอตั้งงบประมาณ และในเรื่องอื่น ๆ ตามความเหมาะสมสามารถปฏิบัติงานให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยความรวดเร็ว ดังนั้น การดำเนินการใด ๆ ที่เป็นการคุ้มครองป้องกันหรือแก้ไขปัญหากับการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ หากดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการสอบสวนเกี่ยวกับการบุกรุกที่หรือทางสาธารณประโยชน์ พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้วไม่ประสบผลสำเร็จ หน่วยงานของรัฐควรที่ได้ดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๕ เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาลุล่วงไปด้วยดี

### ๕.๕ การคุ้มครองป้องกันโดยการจัดทำทะเบียนที่สาธารณประโยชน์

การจัดทำทะเบียนที่สาธารณประโยชน์นั้น ได้มีการจัดทำมานานแล้ว ซึ่งตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๑๔ กำหนดให้กรมการอำเภอจัดทำบัญชีที่ดินที่นา ที่สวน ที่ห้วย หนอง คลอง บึง เอาไว้เป็นคู่มือในการปฏิบัติงานตามหน้าที่ การจัดทำทะเบียนที่ดินตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่เป็นการจัดทำทะเบียนที่ดินทั้งหมด รวมทั้งที่ดินสาธารณประโยชน์ด้วย ต่อมาได้มีพระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงให้มีการสำรวจที่ดินสาธารณประโยชน์ทุกแปลง ไม่ว่าจะได้มีการหวงห้ามไว้หรือไม่ และกระทรวงมหาดไทย ได้มีคำสั่งที่ ๒๕๐/๒๔๗๙ ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๔๗๙ วางระเบียบให้นำที่ดินที่ได้มีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าไว้เป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันลงทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ให้เป็นหลักฐานด้วย ต่อมาได้มีหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ ๒๒๐/๒๔๙๑ ลงวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๔๙๑ สั่งให้จังหวัดต่าง ๆ พิจารณาตรวจสอบทะเบียนที่ดินหวงห้ามและหนองน้ำสาธารณะภายในท้องที่ว่ามี การออกทับหรือเหลื่อมล้ำที่ดินของเอกชนที่ได้ครอบครองก่อนประกาศหรือไม่ แล้วจัดทำทะเบียนว่ามีกี่แห่ง อยู่ในท้องที่ใด หมู่ใด ตำบลใด ได้ประกาศหวงห้ามไว้ตั้งแต่เมื่อใด ฯลฯ เพื่อจังหวัดจะได้ดำเนินการกับผู้บุกรุกต่อไป และหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ ๓๕๓/๒๔๙๒ ลงวันที่ ๒ กันยายน ๒๔๙๒ สั่งให้จังหวัดนำที่ดินสาธารณประโยชน์ซึ่งไม่ปรากฏหลักฐานการหวงห้ามหรือทางการมิได้หวงห้าม แต่ได้กลายเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามกฎหมายแล้วขึ้นทะเบียนเอาไว้เป็นหลักฐาน ยกเว้นที่สาธารณประโยชน์ที่เกิดขึ้นโดยสภาพ เช่น แม่น้ำ คลอง ห้วย หนอง บึง พร้อมทั้งให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการปักหลักเขตไว้เป็นหลักฐาน และทำป้ายปักไว้ ณ ที่ดินนั้นให้ราษฎรทราบไว้เป็นที่สาธารณประโยชน์

ทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ จึงเป็นทะเบียนที่เจ้าหน้าที่ได้จัดทำขึ้นเพื่อบันทึกรายการเกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์เอาไว้ให้ทราบว่า ในจังหวัดหนึ่ง ๆ หรืออำเภอหนึ่ง ๆ หรือตำบลหนึ่ง ๆ มีที่ดิน

สาธารณประโยชน์เป็นจำนวนเท่าใด อยู่ที่ใด มีเนื้อที่มากน้อยเท่าใด ใช้เพื่อประโยชน์อย่างไร เพื่อให้เจ้าหน้าที่ก็ใช้เป็นหลักฐานตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีที่มีข้อพิพาทว่าที่ดินแปลงดังกล่าวเป็นของรัฐหรือไม่ จึงถือว่าการจัดทำทะเบียนที่สาธารณประโยชน์เป็นมาตรการสนับสนุนการคุ้มครองที่ดินของรัฐ ประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันได้อีกทางหนึ่ง

### ๕.๖ การคุ้มครองป้องกันโดยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้มีการดำเนินการออกมานานแล้วก่อนใช้ประมวลกฎหมายที่ดินแต่ว่าการออกหนังสือประเภทนี้อาศัยคำสั่งระเบียบการที่มีมาแต่เดิมของกระทรวงเกษตรธิการ โดยไม่มีกฎหมายใดสนับสนุนหรือให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ไว้แต่อย่างไร แต่ว่าการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงดังกล่าวในสายตาของคนทั่วไปโดยเฉพาะในชั้นศาลนั้นก็มีความเชื่อถือเพราะเหตุว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐได้เป็นผู้กระทำการออกฉะนั้นเหตุผลที่ได้มีการเพิ่มมาตรา ๘ ตรี เข้ามานั้นก็เพื่อจะรับรองการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้มีผลสมบูรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงนั้น ๆ<sup>๑๒</sup> โดยหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงฉบับแรกเป็นที่ตั้งที่พัทลุง ตำบลนาเมือง อำเภอเมืองราชบุรี จังหวัดราชบุรี ออกให้เมื่อวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๔๖๐ แต่ไม่มีกฎหมายใดให้อำนาจไว้โดยเฉพาะ แต่ได้ออกกันมาเรื่อย ๆ โดยอาศัยระเบียบคำสั่งต่าง ๆ จนถึงปี พ.ศ. ๒๕๑๕ ได้มีประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๓๔ (พ.ศ. ๒๕๑๕) แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติให้มีมาตรา ๘ ตรี ดังนี้

มาตรา ๘ ตรี “ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ อธิบดีอาจจัดให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเพื่อแสดงเขตไว้เป็นหลักฐาน แบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ที่ดินตามวรรคหนึ่ง แปลงใดยังไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เขตของที่ดินดังกล่าวให้เป็นไปตามหลักฐานของทางราชการ”

กฎหมายรับรองการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงว่า เป็นเพียงหนังสือสำคัญของทางราชการ อย่างหนึ่งซึ่งแสดงเขตที่ตั้งและการใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเท่านั้น หากหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของรัฐไม่มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงจึงมีวัตถุประสงค์เพื่อหาข้อยุติเกี่ยวกับอาณาเขต ตำแหน่งที่ตั้ง และการใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐนั้น ๆ ดังนั้น เมื่อที่ดินของรัฐแปลงใดได้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแล้ว ต้องถือว่าข้อมูลดังกล่าวเป็นที่ยุติตามกฎหมาย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าเป็นการออกไปโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งจะต้องมีการแก้ไขหรือเพิกถอนแล้วแต่กรณี สำหรับที่ดินของรัฐแปลงใดที่ยังไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เขตของที่ดินดังกล่าวจึงต้องเป็นไปตามหลักฐานของทางราชการ ตามนัยมาตรา ๘ ตรี วรรคสาม เช่น ทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ที่กระทรวงมหาดไทยได้สั่งให้จังหวัดต่าง ๆ สำรวจและจัดทำขึ้น ประกาศการสงวนหวงห้ามที่ดินของทางราชการ พระราชกฤษฎีกาที่ออกตาม พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๘ ประกาศคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ตามนัยมาตรา ๒๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ทะเบียนที่ราชพัสดุ ฯลฯ ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าบทบาทหน้าที่ของกรมที่ดินในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเป็นเพียงการสนับสนุนการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ในเรื่องของการจัดทำหลักฐานแสดงแนวเขตที่ดินของรัฐเท่านั้น

<sup>12</sup>ศิริ เกวลินสฤทธ์, เรื่องเดิม, หน้า 68



## บทที่ ๓

### นโยบายในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ

การแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐในประเทศไทย แต่เดิมหน่วยงานของรัฐจะใช้อำนาจตามกฎหมายออกคำสั่งให้ผู้บุกรุกออกไปจากที่ดินของรัฐ หรือดำเนินคดีกับผู้บุกรุกตามประมวลกฎหมายที่ดิน หรือตามประมวลกฎหมายอาญาแล้วแต่กรณี ซึ่งการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐโดยการใช้อำนาจตามกฎหมายดังกล่าว ในบางกรณีไม่ประสบผลสำเร็จและก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชน และระหว่างประชาชนด้วยกันเองเพิ่มมากขึ้น ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะความไม่ชัดเจนของแนวทางและวิธีการในการแก้ไขปัญหา ภาครัฐได้เล็งเห็นถึงสภาพความรุนแรงของปัญหาที่เกิดขึ้น หากปล่อยทิ้งไว้ อาจก่อให้เกิดผลกระทบในทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง อาจก่อให้เกิดความหายนะแก่ชาติ และ/หรือเกิดมหันตภัยต่อส่วนรวมได้ จึงได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕ วางแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ซึ่งมีความรวมถึง ที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่สงวนหวงห้ามของรัฐทุกประเภท ที่สาธารณประโยชน์ ที่ราชพัสดุ และที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทุกประเภท โดยให้เร่งรัดดำเนินการสำรวจและจัดทำแนวเขตที่ดินของรัฐที่อยู่ในความดูแลรักษา หรือใช้ประโยชน์ของทางราชการให้ถูกต้องชัดเจน รวมทั้งจัดทำทะเบียนหรือหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไว้เป็นหลักฐาน และได้กำหนดนโยบายและแนวทางในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐไว้ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๓๖

ต่อมาได้มีการยกเลิกระเบียบดังกล่าวและให้ใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๕ ลงวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๔๕ แทน โดยภาครัฐมีมุมมองในการแก้ไขปัญหาที่เปลี่ยนแปลงไป ดังจะเห็นได้จากเหตุผลในการออกระเบียบดังกล่าว ที่ต้องการปรับปรุงโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการแก้ไขปัญหาและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐอย่างเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น กับเพื่อให้การประสานนโยบายและการปฏิบัติระหว่างหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ดูแลรักษา และคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐประเภทต่าง ๆ ให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ คำสั่ง ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชากร ทั้งในทางสังคม การเมือง การปกครอง และเสริมสร้างความสมดุล มั่นคง แข็งแกร่งในทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนในระยะยาว ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๔๗ รัฐบาลได้กำหนดนโยบายในการแก้ไขปัญหาเพิ่มเติมตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ เรื่อง การบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ

กระทรวงมหาดไทยได้ออกระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินของรัฐมารองรับการดำเนินงานของหน่วยงานในสังกัด เพื่อให้การปฏิบัติเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล และตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๓๖ เช่น ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการบุกรุกที่หรือทางสาธารณประโยชน์ พ.ศ. ๒๕๓๙ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการมอบหมายให้สภาตำบลหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นช่วยเหลือในการดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๔๓ สำหรับมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ นั้น ได้ออกระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการอนุญาตให้ประชาชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๗ มารองรับในการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ กรณีที่มีการบุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์ โดยแต่เดิมจะออกใบอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดิน

เป็นรายบุคคล แต่ปัจจุบันได้จัดให้ใช้ประโยชน์โดยไม่ให้กรรมสิทธิ์ ในลักษณะชุมชน ในรูปแบบกลุ่มสหกรณ์ หรือรูปแบบอื่นที่เหมาะสม และเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) กำหนด

## ๑. นโยบายและแนวทางแก้ไขปัญหามาตราระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕

ในปี พ.ศ. ๒๕๓๕ รัฐบาลพิจารณาเห็นว่า การดูแลและรับผิดชอบที่ดินของรัฐ ซึ่งได้แก่ ที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่สาธารณประโยชน์ และที่ราชพัสดุ เป็นต้น มีส่วนราชการเข้ามาเกี่ยวข้องกับการดูแลและรับผิดชอบหลายหน่วยงานด้วยกัน บางครั้งเมื่อมีปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ส่วนราชการดังกล่าวไม่อาจแก้ไขปัญหาให้ยุติลงได้โดยลำพัง ประกอบกับที่ดินของรัฐได้ถูกบุกรุก ยึดถือครอบครอง ทั้งในลักษณะส่วนตัวและเป็นหมู่คณะ ก่อให้เกิดผลกระทบในทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการปกครอง นับวันจะสร้างปัญหาที่ซับซ้อน และทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชาติ เกิดมหันตภัยต่อส่วนรวมได้ ถ้าไม่ได้รับการแก้ไขโดยทันท่วงที รัฐบาลขณะนั้นจึงมีนโยบายที่จะแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐดังกล่าวให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยความเรียบร้อย ดังนั้น จึงได้ประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ ขึ้นเมื่อวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕ ซึ่งตามระเบียบนี้ได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ” เรียกโดยย่อว่า “กบร.” ทำหน้าที่แก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ

คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) ประกอบด้วย รองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมาย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นรองประธาน สำหรับกรรมการประกอบด้วยหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ โดยมีผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมาย เป็นกรรมการและเลขาธิการ

กบร. มีอำนาจหน้าที่กำกับ ติดตาม ดูแลให้ส่วนราชการต่าง ๆ ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรการในการแก้ไขปัญหามาตราการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ความเห็นชอบและกำหนดให้เป็นนโยบายสำคัญไว้ ดังนี้

### ๑.๑ มาตรการในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ

๑) เร่งรัดให้ดำเนินการสำรวจและจัดทำแนวเขตที่ดินของรัฐที่อยู่ในความดูแลรักษาหรือใช้ประโยชน์ให้ถูกต้องและชัดเจน รวมทั้งจัดทำทะเบียนหรือหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง แล้วแต่กรณีไว้เป็นหลักฐานโดยให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด

๒) ให้ กบร. แต่งตั้งคณะกรรมการประสานการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐส่วนจังหวัด เรียกโดยย่อว่า “กบร.จังหวัด” ขึ้นในจังหวัดที่มีปัญหาการบุกรุกหรือการครอบครองที่ดินของรัฐ ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ และมีผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการตามที่ กบร. กำหนด และให้มีหน้าที่ตรวจสอบการครอบครองที่ดินของบุคคลผู้เช่าครอบครองที่ดินของรัฐ และตรวจสอบหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ออกในเขตที่ดินของรัฐ สำหรับรายที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าจะออกโดยมิชอบ และมีหน้าที่อื่นตามที่ กบร. มอบหมาย หากผลปรากฏว่า ผู้ครอบครองไม่มีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายและเป็นเกษตรกรที่ยากจน หรือผู้ยากจนก็ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องพิจารณาจัดที่ดินให้ทำกินหรือให้อยู่อาศัย ตามที่ กบร. กำหนด

๓) ให้ลงโทษเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบที่ทุจริตหรือประพฤติดีมิชอบเกี่ยวกับที่ดินของรัฐ หรือจงใจละเลยไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง แก่ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐอย่างเคร่งครัดและเฉียบขาด

๔) กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกฟ้องเป็นจำเลยในคดีอาญาหรือคดีแพ่ง เกี่ยวเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาหรือในการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ หรือในการปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินของรัฐ อันเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริต เพื่อรักษาผลประโยชน์ของรัฐ และเป็นกรณีที่พนักงานอัยการรับเป็นทนายความแตกต่างต่างคดีให้ เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้ถูกกล่าวหาหรือถูกฟ้องเป็นจำเลยต่อศาล ก็ให้ได้รับความคุ้มครองโดยมิต้องรับผิดชอบต่อค่าเสียหายเมื่อแพคดี และในกรณีที่คดียังไม่ถึงที่สุด หากเจ้าหน้าที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องออกหรือพ้นจากราชการตามกฎหมายเสียก่อน ก็ให้มีสิทธิเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปศาลตามหมายเรียกของศาลได้ในอัตราเท่ากับที่เคยมีสิทธิเบิกในตำแหน่งสุดท้ายก่อนออก หรือก่อนพ้นจากราชการตามกฎหมาย จนกว่าคดีจะถึงที่สุด และในกรณีเจ้าหน้าที่ถูกร้องเรียนเกี่ยวกับการรักษาผลประโยชน์ของรัฐโดยสุจริตดังกล่าว ก็ให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาให้ความเป็นธรรมตามระเบียบราชการ หรือตามมติคณะรัฐมนตรีโดยเคร่งครัด โดยให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขกฎหมาย กฎ ระเบียบ ให้สอดคล้องกันด้วย

๕) กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกฟ้องคดีเป็นจำเลยเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ ผู้บังคับบัญชาจะอ้างเป็นเหตุเพืองดหรือรอการพิจารณาบำเหน็จความชอบประจำปีไม่ได้ และให้พิจารณาเลื่อนขึ้นเงินเดือนประจำปีในกรณีปกติ หรือกรณีพิเศษแล้วแต่กรณี โดยให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขกฎหมาย กฎ ระเบียบ ให้สอดคล้องกันด้วยต่อไป

## ๑.๒ มาตรการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ

๑) จัดการวางแผนการใช้ที่ดินของรัฐให้ได้ประโยชน์มากที่สุด

๒) ให้ความรู้ด้านวิชาการเกี่ยวกับการใช้ที่ดินของรัฐ โดยจัดให้มีการอบรมผู้นำท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง หรือกำหนดหลักสูตรการเรียนการสอน ตลอดจนการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้ข้าราชการ นิสิต นักศึกษา และประชาชนทั่วไป ให้ความสำคัญในคุณค่า รักและหวงแหนที่ดินของรัฐ

๓) จัดให้มีแผนการประชาสัมพันธ์ระดับชาติเพื่อรณรงค์ในการอนุรักษ์ที่ดินของรัฐ

๔) ให้จัดทำแผนที่แสดงสภาพ และประเภทที่ดินของรัฐตั้งแสดงไว้ ณ ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ สำนักงานเขต สำนักงานเทศบาล สภาตำบล และส่วนราชการที่รับผิดชอบดูแลรักษาหรือใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐ

๕) สำหรับที่ดินของรัฐประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่สงวนไว้เพื่อใช้ประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ และประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันให้มีการเร่งรัดการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง โดยให้อธิบดีกรมที่ดินมอบอำนาจหน้าที่การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด ตามความเหมาะสม หากมีผู้คัดค้านการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ก็ให้ดำเนินการตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดโดยให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องให้ความร่วมมือ หากมีความจำเป็นต้องแก้ไขกฎหมาย กฎ ระเบียบ ก็ให้ดำเนินการแก้ไขให้สอดคล้องกันด้วย

## ๒. นโยบายและแนวทางแก้ไขปัญหาคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๕

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ ถูกยกเลิกโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๕ ลงวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๔๕ โดยภาคีรัฐมีมุมมองในการแก้ไขปัญหาคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการแก้ไขปัญหาคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ มากยิ่งขึ้น กับเพื่อให้การประสานนโยบายและการปฏิบัติระหว่างหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐประเภทต่าง ๆ ให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ คำสั่ง ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชากร ทั้งในทางสังคม การเมือง การปกครองและเสริมสร้างความสมดุล มั่นคง แข็งแกร่งในทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนในระยะยาว นายกรัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๑ (๘) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ จึงวางระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๕....”

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๕ มีการแก้ไขรายละเอียดเกี่ยวกับอำนาจ หน้าที่ และองค์ประกอบของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) แตกต่างไปจากเดิม และคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ จำนวน ๓ คำสั่ง ประกอบด้วย ๑) คณะอนุกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศ ๒) คณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐกรุงเทพมหานคร (กบร.กทม.) และ ๓) คณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ จังหวัดทุกจังหวัด (กบร.จังหวัด) และวางหลักเกณฑ์ที่สำคัญในการปฏิบัติงานต่าง ๆ ไว้ ดังนี้ ๑) หลักเกณฑ์การพิสูจน์หลักฐานการครอบครองที่ดินของราษฎรในเขตที่ดินของรัฐ ของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) และ ๒) มาตรการของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ เรื่อง ขั้นตอนและวิธีการดำเนินการของคณะอนุกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล ปรากฏรายละเอียดดังนี้

### ๒.๑ คณะกรรมการแก้ไขปัญหาคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.)

คณะกรรมการแก้ไขปัญหาคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ เรียกโดยย่อว่า “กบร.” มีรองนายกรัฐมนตรี ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นรองประธาน หัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ เป็นกรรมการ โดยมีรองปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่รับผิดชอบการปฏิบัติราชการของสำนักแก้ไขปัญหาคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ เป็นกรรมการและเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- (๑) เสนอนโยบายหรือแผนงานในการแก้ไขปัญหาคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐต่อคณะรัฐมนตรี
- (๒) กำหนดมาตรการในการแก้ไขปัญหาคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ

(๓) กำกับ ติดตาม ดูแล และตรวจสอบให้หน่วยงานของรัฐ ดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบาย แผนงาน มาตรการในการแก้ไขปัญหา และมาตรการในการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ

(๔) รวบรวมข้อมูล เอกสารหลักฐาน และข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการครอบครองที่ดินของบุคคลใด ๆ ในที่ดินของรัฐ

(๕) เรียกให้หน่วยงานของรัฐส่งข้อมูลเอกสารหลักฐานและข้อเท็จจริง หรือขอให้ส่งผู้แทนมาชี้แจง เพื่อประกอบการพิจารณาของ กพร. หรือคณะอนุกรรมการ หรือคณะทำงานที่ กพร. แต่งตั้ง

(๖) ให้การสนับสนุนแก่หน่วยงานของรัฐในการดำเนินการแก้ไขปัญหาและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐในการขอตั้งงบประมาณ และในเรื่องอื่น ๆ ตามความเหมาะสม เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานให้สำเร็จ ลุล่วงไปด้วยความรวดเร็ว

(๗) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ หรือคณะทำงาน ให้ปฏิบัติงานตามที่มอบหมาย

(๘) ให้หน่วยงานของรัฐและจังหวัดดำเนินการใด ๆ ที่เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหา และป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐตามที่กำหนด

(๙) ดำเนินการหรือปฏิบัติงานอื่นใดที่เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหา และป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ ให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ คำสั่ง ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

## ๒.๒ คณะอนุกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศ

คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กพร.) มีคำสั่ง ที่ ๒/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๔๖ แต่งตั้งคณะอนุกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศ ประกอบด้วย ผู้อำนวยการสำนักเทคโนโลยี ทำแผนที่ กรมที่ดิน เป็นประธานอนุกรรมการ มีผู้แทนส่วนราชการต่าง ๆ เป็นอนุกรรมการ และข้าราชการ สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ได้รับมอบหมาย เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(๑) กำหนดแผนงาน โครงการ งบประมาณในการดำเนินการจัดทำแผนที่ และอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศ เพื่อประกอบการพิสูจน์สิทธิในเขตที่ดินของรัฐ

(๒) จัดทำแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศมาตราส่วนต่าง ๆ ตามที่กำหนด เพื่อประกอบการพิสูจน์สิทธิในเขตที่ดินของรัฐ

(๓) อ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศ พร้อมลงสัญลักษณ์ และหมายแนวเขตพื้นที่ ทั้งที่ปรากฏและไม่ปรากฏร่องรอยการทำประโยชน์ลงบนภาพถ่ายทางอากาศ เพื่อประกอบการพิสูจน์สิทธิในเขตที่ดินของรัฐ

(๔) กำหนดหลักเกณฑ์ แนวทาง หรือข้อปฏิบัติเกี่ยวกับการอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศ

(๕) เรียกให้หน่วยงานของรัฐส่งข้อมูลเอกสารหลักฐานและข้อเท็จจริง หรือขอให้ส่งผู้แทนมาชี้แจง เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะอนุกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศ

(๖) รายงานผลดำเนินการอ่านภาพถ่ายทางอากาศประจำปีต่อ กพร.

(๗) แต่งตั้งคณะทำงาน หรือเจ้าหน้าที่เพื่อช่วยการปฏิบัติงานตามที่มอบหมาย

(๘) ดำเนินการใด ๆ ตามที่ กพร. หรือประธาน กพร. มอบหมาย

### ๒.๓ คณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐกรุงเทพมหานคร (กปร. กทม.)

คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กปร.) มีคำสั่งที่ ๓/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๖ แต่งตั้งคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐกรุงเทพมหานคร เรียกชื่อย่อว่า “กปร.กทม.” ประกอบด้วย ปลัดกรุงเทพมหานคร เป็นประธานอนุกรรมการ มีผู้แทนส่วนราชการต่าง ๆ เป็นอนุกรรมการ และมีข้าราชการสำนักการโยธากรุงเทพมหานครที่ประธานอนุกรรมการมอบหมาย เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ และข้าราชการสำนักการโยธากรุงเทพมหานครที่ประธานอนุกรรมการมอบหมาย เป็นอนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(๑) ดำเนินการแก้ไขปัญหาและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐให้เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๕๕

(๒) กำกับ ติดตาม ดูแล หน่วยงานของรัฐที่ดูแล รักษา และใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ คำสั่ง ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง และดำเนินการตามนโยบาย แผนงาน มาตรการแก้ไขปัญหา และป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐตามที่ กปร.กำหนด

(๓) กำหนดแผนงานประจำปี ในการแก้ไขปัญหาหรือป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ และรายงานให้ กปร. ทราบ

(๔) พิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐตามหลักเกณฑ์การพิสูจน์สิทธิที่ กปร. กำหนด ในกรณีที่ต้องใช้ภาพถ่ายทางอากาศประกอบการพิสูจน์สิทธิ ให้ใช้ผลการอ่านภาพถ่ายทางอากาศจากคณะอนุกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศที่ กปร. แต่งตั้ง

(๕) ตรวจสอบหรือดำเนินการใด ๆ เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องการบุกรุกที่ดินของรัฐ และการออกเอกสารสิทธิในที่ดินของรัฐ หากพบว่า ดำเนินการไปโดยมิชอบ หรือโดยทุจริต หรือดำเนินการไปโดยผิดพลาดคลาดเคลื่อน ให้แจ้งหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบ

(๖) รวบรวมข้อมูล เอกสารหลักฐาน และข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการครอบครองที่ดินของบุคคลใด ๆ ในที่ดินของรัฐ

(๗) เร่งรัดการพิจารณาวินิจฉัยคำขออออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐให้รวดเร็ว

(๘) เรียกให้หน่วยงานของรัฐส่งข้อมูล เอกสารหลักฐาน และข้อเท็จจริง หรือขอให้ส่งผู้แทนมาชี้แจงเพื่อประกอบการพิจารณา หรือเชิญบุคคลใด ๆ มาให้ความเห็นต่อ กปร.กทม.

(๙) แต่งตั้งคณะทำงาน หรือเจ้าหน้าที่เพื่อดำเนินการหรือปฏิบัติงานใด ๆ ในการแก้ไขปัญหา และป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ ตามที่ได้รับมอบหมาย

(๑๐) ประชาสัมพันธ์ผลดำเนินการของ กปร. กทม. และเสริมสร้างความเข้าใจในการแก้ไขปัญหาและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐในเขตกรุงเทพมหานคร

(๑๑) รายงานผลการปฏิบัติงานในการแก้ไขและหรือป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐประจำปีให้ กปร. ทราบ

(๑๒) ดำเนินการใด ๆ ตามที่ กปร. หรือประธาน กปร. มอบหมาย

## ๒.๔ คณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัดทุกจังหวัด (กบร. จังหวัด)

คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) มีคำสั่งที่ ๑/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๕๓ แต่งตั้งคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัดทุกจังหวัด (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) เรียกชื่อย่อว่า “กบร.จังหวัด...” ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธานอนุกรรมการ หัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ เป็นอนุกรรมการ และมีปลัดจังหวัดเป็นอนุกรรมการและเลขานุการ มีหัวหน้าสำนักงานจังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด ผู้อำนวยการสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด และข้าราชการในสังกัดที่ทำการปกครองจังหวัดที่ประธาน กบร.จังหวัดแต่งตั้งหนึ่งท่าน เป็นอนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(๑) ดำเนินการแก้ไขปัญหาและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐให้เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๕

(๒) กำกับ ติดตาม ดูแล การปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐที่ดูแลรักษาและใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ คำสั่ง ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง และดำเนินการตามนโยบาย แผนงาน มาตรการแก้ไขปัญหาและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐตามที่ กบร. กำหนด

(๓) กำหนดแผนงานประจำปี ในการแก้ไขปัญหาหรือป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐและรายงานให้ กบร. ทราบ ภายในวันที่ ๓๐ มกราคม ของทุกปี

(๔) พิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ ตามมาตรการที่ กบร. กำหนด ในกรณีที่ต้องใช้ภาพถ่ายทางอากาศประกอบการพิสูจน์สิทธิให้ใช้ผลการอ่าน แพล ตีความภาพถ่ายทางอากาศจากคณะอนุกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศที่ กบร. แต่งตั้ง

(๕) ตรวจสอบหรือดำเนินการใด ๆ เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการบุกรุกที่ดินของรัฐ และการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของรัฐ หากพบว่าดำเนินการไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือดำเนินการไปโดยผิดพลาดคลาดเคลื่อน ให้แจ้งหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ และคำสั่งที่เกี่ยวข้อง

(๖) รวบรวมข้อมูล เอกสารหลักฐาน และข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ

(๗) เร่งรัดการพิจารณาวินิจฉัยคำขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ ให้ยุติด้วยความรวดเร็ว

(๘) เรียกให้หน่วยงานของรัฐส่งข้อมูล เอกสารหลักฐานและข้อเท็จจริง หรือขอให้ส่งผู้แทนมาชี้แจงเพื่อประกอบการพิจารณา หรือเชิญบุคคลใด ๆ มาให้ความเห็นต่อ กบร.จังหวัด

(๙) แต่งตั้งคณะทำงาน หรือเจ้าหน้าที่เพื่อดำเนินการหรือปฏิบัติงานใด ๆ ในการแก้ไขปัญหาและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ ตามที่ได้รับมอบหมาย

(๑๐) ประชาสัมพันธ์ผลการดำเนินงานของ กบร.จังหวัด และเสริมสร้างความเข้าใจในการแก้ไขปัญหาและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐในเขตจังหวัด

(๑๑) ให้จัดการประชุม กบร. จังหวัด เป็นประจำทุกเดือน อย่างน้อยเดือนละ ๑ ครั้ง และเมื่อประชุมเสร็จแล้วให้รายงานผลการดำเนินงานให้ฝ่ายเลขานุการ กบร. ทราบด้วย

(๑๒) รายงานผลการปฏิบัติงานในการแก้ไขและป้องกันปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ให้ กบร. ทราบ เป็นรายไตรมาสและรายปี สำหรับการรายงานผลเป็นรายปีนั้น ให้รายงานภายในวันที่ ๓๐ มกราคม ของปีถัดไป

(๑๓) ดำเนินการใด ๆ ตามที่ กบร. หรือประธาน กบร. มอบหมาย

## ๒.๕ หลักเกณฑ์การพิสูจน์หลักฐานการครอบครองที่ดินของราษฎรในเขตที่ดินของรัฐของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.)

คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) ได้วางมาตรการ เรื่อง การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐไว้ดังต่อไปนี้

๑) การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ ต้องมีพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับที่ดินแปลงนั้น ซึ่งแสดงว่าได้ครอบครองทำประโยชน์อย่างต่อเนื่องมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ ดังนี้

(๑) เอกสารที่ทางราชการทำขึ้นและพิสูจน์ได้ว่าเป็นเอกสารซึ่งลงวันที่ก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ หรือ

(๒) เอกสารที่ทางราชการทำขึ้นและพิสูจน์ได้ว่าเป็นเอกสารซึ่งลงวันที่ภายหลังการเป็นที่ดินของรัฐ แต่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๗) โดยเอกสารดังกล่าวมีข้อความแสดงว่าได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินแปลงนั้นมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ

(๓) พยานหลักฐานอื่นนอกจาก ข้อ (๑) และ (๒) เช่น ส.ค. ๑ หรือพยานบุคคลเป็นต้น เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าพยานหลักฐานนั้นมีส่วนสนับสนุนคำกล่าวอ้างว่ามีการครอบครองทำประโยชน์มาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ ให้ดำเนินการอ่านภาพถ่ายทางอากาศของกรมแผนที่ทหารที่ถ่ายภาพพื้นที่นั้นไว้เป็นครั้งแรกหลังจากเป็นที่ดินของรัฐ หากปรากฏร่องรอยการทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ในภาพถ่ายทางอากาศ ก็จะเชื่อตามพยานหลักฐานอื่นนั้น

๒) เมื่อได้พิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดิน ตามข้อ ๑) แล้ว ปรากฏว่า มีการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังการเป็นที่ดินของรัฐให้ กบร.จังหวัด แจ้งผลการพิสูจน์สิทธิดังกล่าวให้บุคคลที่ครอบครองที่ดินภายในกำหนด ๓๐ วันทำการ และแจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินของรัฐดำเนินการ ดังนี้

(๑) กรณีที่ผู้ครอบครองที่ดินมีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ให้แจ้งเจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

(๒) กรณีที่ผู้ครอบครองที่ดินได้ยื่นคำขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้ยื่นคัดค้านการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินต่อเจ้าพนักงานที่ดิน เพื่อให้ดำเนินการสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

(๓) กรณีที่ผู้ครอบครองที่ดินไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และไม่ได้ยื่นคำขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ให้ดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบต่อไป

๓) เมื่อได้พิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินตามข้อ ๑) แล้ว ปรากฏว่ามีการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ ให้ กบร.จังหวัด แจ้งผลการพิสูจน์สิทธิดังกล่าวให้บุคคลที่ครอบครองที่ดินทราบภายในกำหนด ๓๐ วันทำการ และแจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินของรัฐดำเนินการ ดังนี้

(๑) กรณีที่หน่วยงานของรัฐดังกล่าวเห็นด้วยกับมติของ กบร.จังหวัด ให้แจ้งเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบต่อไป

(๒) กรณีที่หน่วยงานของรัฐดังกล่าวไม่เห็นด้วยกับมติของ กบร.จังหวัด ให้พิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

## ๒.๖ มาตรการของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ เรื่อง ขั้นตอนและวิธีการดำเนินงานของคณะกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศ

โดยที่มาตรการของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ เรื่อง การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ ข้อ ๑ (๓) ได้กำหนดหลักเกณฑ์การพิสูจน์พยานหลักฐานอื่นว่าหากพยานหลักฐานนั้นมีส่วนสนับสนุนค่ากล่าวอ้างว่ามี การครอบครองทำประโยชน์มาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ ให้ดำเนินการอ่านภาพถ่ายทางอากาศ หรือมีความจำเป็นต้องหาขอบเขตที่ดินของรัฐโดยใช้ภาพถ่ายทางอากาศ คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กปร.) จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศขึ้น เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และขั้นตอน ดังต่อไปนี้

### วัตถุประสงค์

- ๑) เพื่อหาตำแหน่งและขอบเขตที่ดินของรัฐ
- ๒) เพื่อหาร่องรอยการทำประโยชน์ในที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ
- ๓) เพื่อใช้เป็นข้อมูลหลักในการดำเนินการแก้ไขปัญหาและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ

### ขั้นตอนดำเนินการ

- ๑) ขั้นตอนดำเนินการของ กปร. จังหวัด

กรณีที่ กปร. จังหวัด มีมติให้ใช้ผลการอ่านภาพถ่ายทางอากาศประกอบการพิจารณาให้ดำเนินการ ดังนี้

(๑) แจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินของรัฐตามกฎหมาย ขีดขอบเขตบริเวณที่ขอให้อ่านภาพถ่ายทางอากาศลงบนแผนที่ภูมิประเทศในระบบพิกัดฉาก U.T.M. มาตรฐานส่วน ๑ : ๕๐,๐๐๐ ลำดับชุด L ๗๐๑๗ ของกรมแผนที่ทหาร

(๒) แจ้งให้จังหวัดและหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดินของรัฐตามกฎหมายนั้น ทำการสำรวจและจัดทำแผนที่กายภาพในระบบพิกัดฉาก U.T.M. มาตรฐานส่วน ๑ : ๔,๐๐๐ ที่แสดงรายละเอียดของบุคคลที่ครอบครองที่ดินในเขตที่ดินของรัฐ โดยให้บุคคลที่อ้างสิทธิครอบครองในเขตที่ดินดังกล่าวนั้น ร่วมชี้ตำแหน่งและขอบเขตที่ดิน ตามแผนการดำเนินการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐในเชิงรุก ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๔๐

(๓) จัดซื้อภาพถ่ายทางอากาศคู่ซ้อน พร้อม Diapositive ขนาด ๙” x ๙” ให้ครอบคลุมบริเวณที่ขอให้อ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศ จากกรมแผนที่ทหาร ที่ถ่ายภาพพื้นที่นั้นไว้เป็นครั้งแรกหลังจากเป็นที่ดินของรัฐ

ทั้งนี้ ให้จัดซื้อภาพถ่ายทางอากาศที่แผนผลิตภาพถ่ายทางอากาศ กองบินถ่ายภาพทางอากาศ กรมแผนที่ทหาร และ Diapositive

(๔) ให้ส่งเอกสารและหลักฐานตาม (๑) และ (๓) ไปยังสำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

- ๒) ขั้นตอนดำเนินการของคณะกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศ

เมื่อคณะกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศได้รับเอกสารและหลักฐานตามข้อ ๑) (ขั้นตอนดำเนินการของ กปร. จังหวัด) และพิจารณาไว้ดำเนินการแล้ว จะดำเนินการดังนี้

(๑) จัดทำระวางแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศ มาตรฐานส่วน ๑ : ๔,๐๐๐ จากภาพถ่ายทางอากาศ และ Diapositive

- (๒) อ่าน แปล ตีความในภาพถ่ายทางอากาศ ขนาด ๙” x ๙”

## ๗๘ คู่มือสนับสนุนการคุ้มครองที่ดินของรัฐ

(๓) ถ่ายทอด (Transfer) ผลการอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศ ขนาด ๙" x ๙" ลงบน ระวางแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศ มาตรฐาน ๑ : ๔,๐๐๐

(๔) จัดทำแผนที่ต้นร่าง ซึ่งแสดงผลการอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศ พร้อมลงสัญลักษณ์ การจำแนกประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Land Use Classification)

(๕) คณะอนุกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศพิจารณารับรองผลการอ่าน แปล ตีความ ภาพถ่ายทางอากาศที่ปรากฏในแผนที่ต้นร่างพร้อมแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศ มาตรฐาน ๑ : ๔,๐๐๐

(๖) จัดส่งเอกสารใน (๕) ให้จังหวัดดำเนินการในขั้นตอนต่อไป

๓) เมื่อจังหวัดได้รับผลการอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศตามข้อ ๒) (ขั้นตอนดำเนินงาน ของคณะอนุกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศ) แล้วให้ดำเนินการดังนี้

(๑) ลงรูปแบบที่ดินของรัฐ และรูปแบบที่ดินของบุคคล ในระบบพิกัดฉาก U.T.M. ลงบน แผนที่ต้นร่าง

(๒) จัดทำรายงานและข้อพิจารณาเสนอ กพร.จังหวัด พิจารณาตามมาตรการของ คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ เรื่อง หลักเกณฑ์การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของ บุคคลในเขตที่ดินของรัฐต่อไป

### ๓. นโยบายและแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ

๓.๑ นโยบายและแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐก่อนมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๓๖

ก่อนมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๓๖ ได้มีการกำหนดนโยบายและแนวทางในการ แก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐไว้ ดังนี้

#### ๑) มติคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ครั้งที่ ๓/๒๕๑๗ เมื่อวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๑๗

เดิมแนวทางในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ บางกรณีจะดำเนินการถอนสภาพการเป็น ที่ดินของรัฐ เพื่อนำไปจัดให้ประชาชนโดยให้กรรมสิทธิ์ เช่น การจัดที่ดินผืนใหญ่ตามประมวลกฎหมายที่ดิน การจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ ต่อมาภาครัฐเล็งเห็นว่าการ แก้ไขปัญหาดังกล่าวจะเป็นการส่งเสริมให้มีการบุกรุกที่ดินของรัฐเพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้ที่ดินของรัฐ ลดน้อยลง ดังนั้น ในปี พ.ศ. ๒๕๑๗ คณะรัฐมนตรีจึงได้มอบหมายให้คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติหาแนวทาง แก้ไขปัญหาในเรื่องดังกล่าว คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติจึงได้มีมติในคราวประชุม ครั้งที่ ๓/๒๕๑๗ เมื่อวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๑๑ ตามระเบียบวาระที่ ๓ เรื่องที่ ๓ มีมติให้การจัดที่ดินป่าสงวน และที่สาธารณประโยชน์ที่มีการบุกรุก ว่า ถ้าที่ดินดังกล่าวมีผู้บุกรุกเข้าไปทำประโยชน์เป็นหลักฐานมั่นคงแล้ว หากจำเป็นจะต้องถอนสภาพที่ดินนั้นแล้วก็ควรจะไม่ให้กรรมสิทธิ์แก่ผู้ที่บุกรุกเข้าครอบครอง เพราะเท่ากับ ส่งเสริมให้ผู้กระทำความผิดกลับได้ประโยชน์ ส่วนคนที่ไม่ได้ทำผิดกลับไม่ได้รับประโยชน์ เป็นการไม่ยุติธรรม เห็นควรจัดที่ดินให้แก่ราษฎรที่เข้าไปบุกรุกครอบครองทำประโยชน์โดยวิธีการให้เช่า ส่วนการให้เช่าซื้อนั้น เป็นทางที่จะทำให้ผู้เช่าซื้อได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินที่บุกรุกในภายหลัง จึงควรรอไว้ก่อน

๒) นโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๒๕ (แก้ไข ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๒๖, มติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๒๖, และ มติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๒๗)

ด้วยคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ ประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๒๕ เมื่อวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๒๕ ได้พิจารณาถึงนโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน มีมติเห็นควรจะได้กำหนดให้เป็นนโยบาย ดังนี้

การจัดที่ดินของรัฐ รัฐบาลได้พยายามแก้ปัญหาที่ดิน โดยอาศัยวิธีการจัดที่ดินให้แก่ราษฎร ในเรื่องนี้ได้มีหน่วยราชการต่าง ๆ ซึ่งได้รับมอบหมายให้เข้าไปดำเนินการจัดที่ดินเหล่านี้อยู่ทั้งในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และนอกเขตป่าสงวนแห่งชาติ โดยมีหน่วยราชการจำนวนมาก เช่น กรมประชาสงเคราะห์ กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมที่ดิน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก และหน่วยราชการอื่น ๆ เนื้อที่รวมทั้งสิ้นประมาณ ๓๐ ล้านไร่ ซึ่งในจำนวนนี้หน่วยงานต่าง ๆ ได้จัดไปแล้วประมาณครึ่งหนึ่งยังเหลือพื้นที่ที่ยังไม่ได้จัดสรรอีกประมาณ ๑๕ ล้านไร่ ผลการพิจารณาของคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ ในกรณีนี้เห็นว่า การจัดที่ดินซึ่งหน่วยงานต่าง ๆ ที่กำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบันให้ดำเนินการต่อไป แต่ไม่ให้ขยายพื้นที่ดำเนินการ ยกเว้นในกรณีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและการพัฒนาที่ดิน และให้หน่วยงานที่รับผิดชอบทำแผนปฏิบัติการหรือโครงการในการจัดที่ดินที่เหลืออยู่ให้เสร็จสิ้นภายใน ๕ ปี

มติดังกล่าวข้างต้นนี้มีผลทำให้กระบวนการจัดที่ดินให้ราษฎรผู้บุกรุกโดยการจัดที่ดินผืนใหญ่ ไม่สามารถดำเนินการได้ จึงทำให้ไม่มีการจัดที่ดินให้แก่ราษฎรเพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐโดยการ จัดที่ดินให้ลักษณะแปลงใหญ่อีกต่อไป

### ๓.๒ นโยบายและแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐตามมติ ครม. เมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๓๖

ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๓๖ ได้กำหนดนโยบายและแนวทางในการ แก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐไว้ ดังนี้

#### ๑) รัฐควรเร่งรัดให้มีการดำเนินการออกเอกสารสิทธิแก่ราษฎรในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) กรณีที่เป็นผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินที่รัฐได้สงวนหวงห้ามไว้ตามกฎหมาย และหาก พิสูจน์ได้ว่าได้อยู่มาก่อนการสงวนหวงห้ามเป็นที่ดินของรัฐ หรือเป็นหมู่บ้านเก่าที่สามารถพิสูจน์ได้ว่าเป็นผู้อยู่ มาแต่ดั้งเดิม หรือครอบครองต่อเนื่องมาจากผู้ครอบครองแต่เดิมมาก่อนการสงวนหวงห้ามเป็นที่ดินของรัฐ ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเร่งรัดดำเนินการตรวจสอบและจัดทำทะเบียนบัญชี หรือจัดทำแผนงาน และโครงการ ออกเอกสารสิทธิของผู้ครอบครองเหล่านี้ไว้เป็นหลักฐาน

(๒) ราษฎรที่อยู่ในบริเวณแนวเขตที่ดินของรัฐที่ยังมีแนวเขตที่ไม่ชัดเจน ให้เร่งดำเนินการ สำรวจแนวเขตให้แน่นอน เมื่อรัฐได้สำรวจทำแนวเขตที่ชัดเจนแล้ว ถ้าปรากฏว่าราษฎรเหล่านี้ครอบครอง ทำกินอยู่นอกเขตที่ดินของรัฐก็ควรพิจารณาดำเนินการออกเอกสารสิทธิให้แก่ราษฎรตามระเบียบขั้นตอน ของกฎหมายต่อไป

#### ๒) รัฐไม่ควรให้ออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินแก่ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ

๓) ที่ดินของรัฐ (ยกเว้นเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตพื้นที่ต้นน้ำ ลำธาร พื้นที่ กลุ่มน้ำชั้น ๑ และชั้น ๒ พื้นที่สงวนหวงห้ามไว้ใช้ประโยชน์ในราชการ และที่ดินที่ยังไม่หมดสภาพการเป็น ที่สาธารณประโยชน์ที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน) ที่ผู้บุกรุกครอบครองและรัฐไม่มีความจำเป็นจะต้อง สงวนไว้อีกต่อไป ให้ดำเนินการตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน และเพื่อให้การดำเนินการเป็นไปตามหลักการปฏิรูป ที่ดินให้ได้ผลอย่างแท้จริง สมควรให้ ส.ป.ก. ปรับปรุงแนวทางปฏิบัติดังนี้

(๑) ในเขตประกาศปฏิรูปที่ดิน หากมีผู้บุกรุกถือครองที่ดิน และเจ้าของที่ดินต่อต้านการปฏิรูป ที่ดิน หรือไม่ให้ความร่วมมือในการกระจายสิทธิการถือครองที่ดิน ให้ ส.ป.ก. ดำเนินการโดยขอความร่วมมือ จากฝ่ายปกครองหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ให้ดำเนินการตามกฎหมายแก่ผู้ต่อต้านโดยเคร่งครัด พร้อมทั้ง รายงาน กบร. เพื่อประสานงานแก้ไขปัญหาในทุกพื้นที่และทุกราย

(๒) การนำที่ดินของรัฐมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินให้ ส.ป.ก. พิจารณาดำเนินการจัดเก็บค่าเช่าหรือค่าชดเชยเข้ากองทุนปฏิรูปที่ดินตามหลักการและวิธีการในส่วนที่เกี่ยวกับค่าเช่า ตามพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ เพื่อจะได้นำเงินไปใช้ดำเนินการในโครงการพัฒนาพื้นที่ หรือนำไปใช้จัดหาที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินได้เช่าหรือเช่าซื้อต่อไป ทั้งนี้ ควรดำเนินการให้สอดคล้องกับค่าเช่าตามพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔

(๓) ควรกำหนดเนื้อที่สูงสุดสำหรับสมาชิกแต่ละรายเท่าที่จำเป็นต่อการทำกินแต่ละประเภทตามความเหมาะสม และความอุดมสมบูรณ์ในแต่ละพื้นที่ของเขตปฏิรูปที่ดินสำหรับพื้นที่ส่วนที่เกินความจำเป็นของสมาชิกแต่ละราย ควรกำหนดเงื่อนไขให้ปลูกไม้ผลหรือไม้ยืนต้นต่อไป

(๔) ให้ ส.ป.ก. กำหนดมาตรการในการติดตามและตรวจสอบการครอบครองทำประโยชน์ของสมาชิกผู้ได้รับสิทธิแต่ละรายให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข ตามที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างเคร่งครัด และโดยต่อเนื่องตลอดไป

๔) ที่สาธารณประโยชน์ ที่ป่าสงวนแห่งชาติเสื่อมโทรมที่มีผู้บุกรุกครอบครองทำประโยชน์ แต่ไม่ได้กำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดินให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(๑) ให้เช่าหรืออนุญาตให้เช่าทำประโยชน์โดยเสียค่าตอบแทนหรือได้รับเอกสารพิเศษที่มีหลักเกณฑ์ทำนองเดียวกับเอกสาร ส.ป.ก. ตามจำนวนเนื้อที่ที่ได้บุกรุกครอบครองทำประโยชน์อยู่เดิมแล้วแต่กรณี แต่ต้องไม่สูงกว่าที่ส่วนราชการที่รับผิดชอบพิจารณาเห็นสมควร ทั้งนี้ โดยให้กำหนดค่าเช่าหรือค่าตอบแทนตามหลักการและวิธีการเกี่ยวกับค่าเช่า ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ กรณีการเช่าในส่วนเกินกว่าจำนวนเนื้อที่ที่ส่วนราชการผู้รับผิดชอบเห็นสมควร ให้คิดค่าเช่าหรือค่าตอบแทนในอัตราก้าวหน้า โดยคำนึงถึงอัตราการเช่า ตามพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ ด้วย

(๒) องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้เก็บค่าเช่าหรือค่าตอบแทนไว้ โดยให้แบ่งหนึ่งในสามเป็นกองทุนพัฒนาชนบทและจังหวัด และอีกสองในสามเป็นกองทุนพิทักษ์ป่าไม้และทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่นั้น ๆ

(๓) กำหนดเงื่อนไขให้ปลูกไม้ผล ไม้ยืนต้น ในพื้นที่ส่วนที่เกินความจำเป็นต่อการทำกินของเกษตรกรแต่ละราย ตามความอุดมสมบูรณ์และความเหมาะสมในแต่ละพื้นที่ กรณีที่มีความจำเป็นในแง่การอนุรักษ์หรือการป้องกันการแพร่กระจายดินเค็ม ก็ควรกำหนดเงื่อนไขห้ามใช้พื้นที่ทำนาหรือทำพืชหรือกำหนดมาตรการฟื้นฟูที่เหมาะสมต่อไป

๕) ให้จัดสรรงบประมาณแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อการผลิตกล้าไม้ผล ไม้ยืนต้นอย่างเพียงพอที่จะบริการแก่เกษตรกรในราคาต้นทุน ในทุกพื้นที่ที่จะดำเนินการตามข้อ ๔) และให้จัดสรรงบประมาณสำหรับโครงการจัดทำแนวเขตพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐให้ชัดเจนและถาวรในทุกโครงการของทุกส่วนราชการ

๖) ในกรณีที่มีการดำเนินคดีแก่ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ และเมื่อคดีถึงที่สุดแล้วให้ส่วนราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการบังคับคดีโดยทันที พร้อมทั้งให้รายงานกระทรวงต้นสังกัด และ กพร. ทราบด้วย ห้ามมิให้ละเลย ปล่อยทิ้งเป็นเวลานาน ทั้งนี้ ควรมอบหมายให้ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีและผู้ตรวจราชการของหน่วยงานต้นสังกัดที่เกี่ยวข้องติดตามการบังคับคดีต่อไปจนเสร็จสิ้นคดี

๗) ให้ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรี และหรือให้แก่ไขกฎหมายที่ไม่สอดคล้องหรือขัดแย้งกับนโยบายและแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐข้างต้น

#### ๔. นโยบายเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ ตามมติ ครม. เมื่อวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ เรื่อง การบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐ เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน ได้อนุมัติในหลักการตามที่รองนายกรัฐมนตรี (นายจาตุรนต์ ฉายแสง) ประธานกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐเสนอให้ส่วนราชการที่มีหน้าที่ดูแลรักษาและใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐและจังหวัด รวมทั้งคณะกรรมการฝ่ายจัดหาที่ดินของรัฐด้านอุปทานให้ประชาชนทำกิน ดำเนินการตามแนวทางและขั้นตอนการดำเนินงานตามนโยบายและการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐ เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน ดังนี้

๑) ให้ส่วนราชการที่มีหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินของรัฐและจังหวัด โดยคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) จังหวัดจัดทำแผน/โครงการ เพื่อดำเนินงาน ดังนี้ (๑) ให้สำรวจรังวัดขอบเขตที่ดินของรัฐทุกประเภท (๒) ให้จัดทำแผนที่กายภาพแสดงการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตที่ดินของรัฐทุกประเภท (๓) ให้สำรวจที่ดินของรัฐเพื่อใช้ประโยชน์ในอนาคต

๒) ให้คณะกรรมการฝ่ายจัดหาที่ดินของรัฐด้านอุปทานให้ประชาชนทำกินพิจารณาดำเนินการอนุญาตจัดสรรให้ประชาชนเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐต่อไป เมื่อได้ดำเนินการตามข้อ ๑) แล้ว

๓) ให้สำนักงบประมาณสนับสนุนงบประมาณสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานทุกขั้นตอน และการเร่งรัดติดตามผล โดยให้ตั้งงบประมาณเบิกจ่ายที่สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กบร. เสนอว่า เพื่อให้การบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนเป็นไปด้วยความเรียบร้อย และใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานของคณะกรรมการฝ่ายต่าง ๆ คือ คณะกรรมการอำนวยการและกำกับนโยบายการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน และคณะกรรมการฝ่ายจัดหาที่ดินของรัฐด้านอุปทานให้ประชาชนทำกิน ในการจัดหาที่ดินของรัฐให้ประชาชนทำกินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นแนวทางในการกำกับ ติดตามเร่งรัด การดำเนินงานของส่วนราชการที่ดูแลรักษาและใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นไปในทิศทางเดียวกัน จึงเห็นควรกำหนดให้ส่วนราชการมีหน้าที่ดูแลรักษาและใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐและจังหวัด และคณะกรรมการฝ่ายจัดหาที่ดินของรัฐด้านอุปทานให้ประชาชนทำกินมีการดำเนินการตามข้อ ๑) และข้อ ๒)

มติคณะรัฐมนตรีนี้มีวัตถุประสงค์ในเรื่องการจัดที่ดินให้ประชาชนเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนและการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ซึ่งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐได้กำหนดแนวทางและขั้นตอนการดำเนินงานไว้ ดังนี้

๑) ที่ดินของรัฐที่จะนำมาจัดให้ประชาชน

(๑) ที่สาธารณประโยชน์

(๒) ที่ราชพัสดุประเภทใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ

(๓) ที่ป่าสงวนแห่งชาติ

(๔) ที่ป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี

(๕) ที่ดินในเขต ส.ป.ก.

(๖) ที่ดินที่มอบให้นิคมสร้างตนเอง แต่ยังไม่ได้ดำเนินการจัดสรร

(๗) ที่ดินที่มอบให้จัดตั้งนิคมสหกรณ์ แต่ยังไม่ได้ดำเนินการจัดสรร

## ๘๒ คู่มือสนับสนุนการคุ้มครองที่ดินของรัฐ

๒) ขั้นตอนการดำเนินการ ให้หน่วยงานที่ดูแลที่ดินทั้ง ๗ ประเภทดังกล่าวร่วมกับคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัดดำเนินการ ดังนี้

(๑) สำรวจจริงวัดและจัดทำขอบเขตที่ดินของรัฐทุกประเภท

(๒) สำรวจจริงวัดและจัดทำแผนที่ทางกายภาพ (พื้นที่ส่วนที่ว่างไม่มีการบุกรุกให้นำไปจัดสรร)

(๓) สอบสวนสิทธิการครอบครอง (รายที่ไม่โต้แย้งสิทธิให้นำที่ดิน ไปจัดสรร)

(๔) กรณีมีราษฎรโต้แย้งสิทธิจะนำไปจัดสรรยังไม่ได้ ต้องเสนอเรื่องให้ กบร.จังหวัดพิสูจน์สิทธิ

ก. หากราษฎรมีสิทธิในที่ดินโดยชอบ ให้กันที่ดินให้ราษฎรไปออกโฉนดได้

ข. หากราษฎรไม่มีสิทธิในที่ดิน แต่ยอมรับผลการพิสูจน์สิทธิจะได้รับการจัดสรรที่ดินให้ แต่หากไม่ยอมรับผลการพิสูจน์สิทธิและไปใช้สิทธิทางศาล ถ้าต่อมาแพคดีจะไม่ได้รับการจัดสรรที่ดินให้

๓) ที่ดินของรัฐที่สามารถนำมาดำเนินการจัดให้ประชาชนได้เป็นโครงการแรก คือ ที่ดินของรัฐตามข้อ ๑) (๒) และ (๓) ส่วนที่ดินของรัฐตามข้อ ๑) (๑) จะนำมาจัดให้เป็นโครงการที่ ๒ ต่อไป

๔) ส่วนราชการที่มีหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินของรัฐทั้ง ๗ ประเภท มีหน้าที่จัดทำโครงการสำรวจจริงวัดและจัดทำแผนที่ทางกายภาพเฉพาะในที่ดินของรัฐที่มีขอบเขตยังไม่ชัดเจน และยังไม่ได้มีการสำรวจคนที่ยู่ในเขตที่ดินของรัฐ (สำรวจทางกายภาพ)

๕) การดำเนินการตามโครงการตามข้อ ๔) จะให้ กบร. จังหวัด หรือผู้ว่าราชการจังหวัดรับผิดชอบการดำเนินการที่ดินของรัฐในเขตจังหวัด โดยจะดำเนินการตามโครงการพร้อมกันทั้งประเทศ

๖) สป.ทส. โดย สปร. มีหน้าที่ ดังนี้

(๑) จัดทำโครงการ กำกับ ดูแล และเร่งรัดติดตามผลการปฏิบัติงานตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว

(๒) จัดทำโครงการอ่านภาพถ่ายทางอากาศเพื่อสนับสนุนการพิสูจน์สิทธิของ กบร.จังหวัด ทั่วประเทศ

(๓) ส่งมอบจำนวนที่ดินของรัฐให้คณะทำงานด้านที่ทำกินเพื่อการประกอบอาชีพในคณะกรรมการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการประกอบอาชีพและที่อยู่อาศัยดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

๗) กบร.จะรวบรวมค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานตามโครงการสำรวจจริงวัดฯ จากหน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินทั้ง ๗ ประเภท เสนอขอสนับสนุนงบประมาณจากคณะรัฐมนตรี และให้ไปตั้งเบิกจ่ายไว้ที่หน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินนั้น

๘) สป.ทส. โดย สปร. มีหน้าที่กำกับ เร่งรัด ติดตามผลการดำเนินงานตามโครงการข้อ ๖)

๙) งบประมาณค่าใช้จ่ายเรื่องการกำกับ เร่งรัด ติดตามผลการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี และค่าใช้จ่ายด้านการอ่านภาพถ่ายทางอากาศ คณะอนุกรรมการฯ จะพิจารณาดำเนินการขอสนับสนุนงบประมาณจากคณะรัฐมนตรีต่อไป และตั้งเบิกจ่ายที่ สป.ทส.

ดังนั้น การดำเนินงานตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ สป.ทส. ดูแลรับผิดชอบเรื่องการกำกับ เร่งรัด ติดตามผลการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี และเรื่องการอ่านภาพถ่ายทางอากาศเพื่อสนับสนุน กบร.จังหวัด พิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของราษฎรที่อยู่ในเขตที่ดินของรัฐ เป็นไปด้วยความเรียบร้อย และมีประสิทธิภาพ ส่วนหน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินของรัฐทั้ง ๗ ประเภท มีหน้าที่รับผิดชอบโครงการสำรวจจริงวัดฯ ดังกล่าวข้างต้น<sup>๑๓</sup>

<sup>13</sup> สำนักงานแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, แนวทางและวิธีการดำเนินการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2549), หน้า 35-37.

## ๕. การนำนโยบายไปใช้ในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ

### ๕.๑ การปฏิบัติตามนโยบายในการคุ้มครองป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ

กระทรวงมหาดไทยได้นำนโยบายในการคุ้มครองป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐไปสู่การปฏิบัตินั้น โดยได้พิจารณาเห็นว่าที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันถูกบุกรุก ยึดถือ ครอบครองเป็นจำนวนมาก ก่อให้เกิดผลกระทบทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการปกครอง ซึ่งสาเหตุหนึ่งเนื่องมาจากที่ดินดังกล่าวยังไม่ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเพื่อแสดงเขตไว้เป็นหลักฐาน เป็นผลให้ผู้มีหน้าที่ดูแลรักษาตลอดจนราษฎรไม่ทราบอาณาเขตที่แน่นอน และก่อให้เกิดปัญหาการบุกรุก ในที่สุด จึงให้กรมที่ดินจัดทำโครงการเร่งรัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงทั่วประเทศให้เสร็จภายใน ระยะเวลา ๒ ปี (พ.ศ. ๒๕๓๕ - ๒๕๓๖) และเพื่อให้โครงการเร่งรัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงดังกล่าว บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนด จึงขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดถือเป็นนโยบายที่สำคัญของกระทรวง มหาดไทย โดยให้ประชุมชี้แจงหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดที่เกี่ยวข้อง นายอำเภอ ปลัดอำเภอผู้เป็น หัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ และผู้มีหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ทั้งที่สาธารณประโยชน์ และที่รกร้างว่างเปล่า เช่น นายกเทศมนตรี นายกองค้การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น เพื่อรับทราบและนำไป ปฏิบัติ พร้อมทั้งขอให้กำกับผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และสภาตำบลได้ถือปฏิบัติ ดังนี้ (หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๖๑๘/ว ๑๔๒๘ ลงวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๓๕)

(๑) ให้กวัดขัน สอดส่องดูแลอย่าให้มีการบุกรุกที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ทั้งที่สาธารณประโยชน์ และที่รกร้างว่างเปล่า โดยเฉพาะกรณีที่เพิ่งเข้าไปบุกรุกขอให้รีบดำเนินการ โดยเฉียบขาดทันที อย่าปล่อยให้ระยะยากต่อการแก้ไขสำหรับกรณีที่ถูกมานานแล้วจะมีจำนวนมากก็ให้ พิจารณาดำเนินการตามนโยบาย และระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติที่ได้แจ้งให้จังหวัดทราบแล้ว

(๒) ให้ประชาสัมพันธ์ให้ราษฎรทราบถึงเนื้อที่และอาณาเขตของที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของ แผ่นดิน ทั้งที่สาธารณประโยชน์และที่รกร้างว่างเปล่า รวมทั้งรณรงค์ให้ราษฎรได้ตระหนักและหวงแหนช่วยกัน ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันมิให้มีการบุกรุก

(๓) เนื่องจากกรมที่ดินได้จัดการทำโครงการเร่งรัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงทั่วประเทศ ในระยะเวลา ๒ ปี (พ.ศ. ๒๕๓๕ - ๒๕๓๖) ฉะนั้น จึงขอให้อำเภอและกิ่งอำเภอได้รับยื่นคำขอออกหนังสือสำคัญ สำหรับที่หลวง สำหรับที่สาธารณประโยชน์ตามระเบียบโดยด่วน เพื่อทางสำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงาน ที่ดินจังหวัดสาขาแต่ละกรณี จะได้รวบรวมคำขอดังกล่าวส่งให้เจ้าหน้าที่จากส่วนกลางที่จะออกมาดำเนินการ ต่อไป และขอให้ตรวจสอบหาแนวเขตที่ดินให้ถูกต้องและเป็นที่ยุติก่อนที่เจ้าหน้าที่จะออกไปทำการรังวัด ต่อไป

ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวสอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรี ที่ได้มีมติเห็นชอบเรื่องนโยบายและ แนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับที่สาธารณประโยชน์ที่ประชาชนให้ร่วมกัน (หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๒๐๖/ว ๖๑๗๙ ลงวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๓๖ ข้อ ๒ และ ข้อ ๔.๑) ดังนี้

(๑) รัฐไม่ควรให้เอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินแก่ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ

(๒) ให้เช่าหรืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์โดยเสียค่าตอบแทน หรือได้รับเอกสารพิเศษที่มีหลักเกณฑ์ ทำนองเดียวกันกับเอกสาร ส.ป.ก. ตามจำนวนเนื้อที่ได้บุกรุกครอบครองทำประโยชน์อยู่เดิมแล้วแต่กรณี แต่ต้องไม่สูงเกินกว่าที่ส่วนราชการที่รับผิดชอบพิจารณาเห็นสมควร ทั้งนี้ โดยให้กำหนดค่าเช่าหรือค่าตอบแทน ตามหลักการและวิธีการเกี่ยวกับค่าเช่าเดิม ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

กรณีเช่าในส่วนที่เกินกว่าจำนวนเนื้อที่ที่ส่วนราชการผู้รับผิดชอบเห็นสมควรให้คิดค่าเช่า หรือค่าตอบแทน ในอัตราที่กำหนด โดยคำนึงถึงอัตราการเช่าตามพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ ด้วย

### ๕.๒ การปฏิบัติตามนโยบายในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ

นอกจากรัฐจะมีมาตรการในการควบคุมดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐมิให้ตกเป็นประโยชน์แก่ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดโดยเฉพาะแล้ว รัฐก็มีหน้าที่ที่จะแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในเรื่องที่ดินทำกินด้วย ดังนั้น เมื่อปรากฏว่ามีราษฎรบุกรุกเข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐจนสภาพที่ดินไม่อาจที่จะให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันต่อไปได้แล้ว เช่น มีการปลูกสร้างบ้านเรือนเป็นหลักฐานมั่นคงจนเต็มเนื้อที่ รัฐจะแก้ไขปัญหาได้อย่างไร นายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีหน้าที่โดยตรงในการดูแลรักษาที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน จะดำเนินคดีกับผู้บุกรุกโดยไม่คำนึงถึงปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนบางครั้งอาจไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ เพราะบางกรณีการบุกรุกที่ดินของรัฐก็เกิดจากความบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ เช่น ไม่มีหลักเขตหรือปักป้ายแสดงให้เห็นว่าเป็นที่สาธารณประโยชน์ หรือหลักฐานของทางราชการไม่แน่นอน บางกรณีพนักงานเจ้าหน้าที่ก็ปล่อยปละละเลยให้ราษฎรบุกรุกที่ดินของรัฐโดยไม่จัดการให้ราษฎรออกไปจากที่ดินตั้งแต่ระยะแรกที่มีการบุกรุก การจะมาดำเนินการให้เขาออกจากที่ดินในภายหลังที่เขาได้สร้างบ้านเรือนเป็นหลักฐานมั่นคงแล้ว ก็คงจะไม่ใช่ผลดีในทางการปกครอง หรือในบางกรณีราษฎรผู้บุกรุกไม่มีที่ดินอยู่อาศัยและทำกินจริง ๆ การให้ราษฎรออกจากที่ดินจึงอาจจะเกิดผลเสียมากกว่าผลดีเพราะฉะนั้น ในการแก้ไขปัญหาเรื่องราษฎรบุกรุกที่ดินของรัฐ ในบางครั้งก็ไม่สามารถนำบทกฎหมายที่ให้อำนาจลงโทษผู้บุกรุกมาแก้ไขได้เสมอไปอาจต้องนำหลักทางรัฐศาสตร์มาใช้ในการแก้ไขปัญหาบ้าง แต่อย่างไรก็ดี มิได้หมายความว่ารัฐจะต้องมีหน้าที่แก้ไขปัญหาการบุกรุกของราษฎรด้วยการให้ความช่วยเหลือเสมอไป เพราะมิเช่นนั้น จะก่อให้เกิดปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐอย่างไม่สิ้นสุด รัฐจึงต้องมีมาตรการในการควบคุม ดูแล รักษา และคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐ โดยเฉพาะที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันโดยวิธีอื่นด้วย

การนำนโยบายแห่งรัฐไปใช้ในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ เป็นอีกช่องทางหนึ่งสำหรับการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในสังคม ซึ่งได้มีการดำเนินการมานานพอสมควรแล้ว แต่การดำเนินการดังกล่าวมิได้ใช้เป็นการทั่วไป จึงดูประหนึ่งว่าเมื่อจะนำนโยบายไปใช้แก้ไขปัญหาก็กรณีใดกรณีหนึ่งจะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม และทำให้เข้าใจว่าเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมาย แต่ในความเป็นจริงแล้ว การนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัตินั้น จะมีบทบัญญัติของกฎหมายรองรับการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่รัฐทั้งสิ้น เนื่องจากหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่รัฐจะกระทำการใด ๆ ให้มีผลกระทบต่อสภาพสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล จะต้องมีความหมายให้อำนาจกระทำได้ และจะต้องกระทำการ ภายในกรอบที่กฎหมายกำหนด เพราะมิฉะนั้นแล้วการดำเนินการดังกล่าวก็จะขาดความชอบด้วยกฎหมาย ตัวอย่างของการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐตามนโยบายของรัฐบาลที่ได้ดำเนินการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ เช่น การจัดหาที่ดินแปลงใหม่ให้ราษฎรใช้เป็นที่อยู่อาศัยและทำกินทดแทน การถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้วนำจัดสรรให้ราษฎรได้ใช้เป็นที่อยู่อาศัยและทำกิน การผ่อนผันให้ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐได้อยู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเป็นการชั่วคราว การนำที่ดินของรัฐไปจัดให้ผู้บุกรุกตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และการจัดทำโครงการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ในที่สาธารณประโยชน์ที่มีการบุกรุก เพื่อจัดความยากจนและพัฒนาชนบท ดังนี้

#### ๑) การจัดหาที่ดินแปลงใหม่ให้ราษฎรใช้เป็นที่อยู่อาศัยและทำกินทดแทน

ที่ดินของรัฐที่ราษฎรบุกรุกนั้น ถ้าหากรัฐยังมีความจำเป็นที่จะต้องใช้หรือสงวนไว้ให้ราษฎร

ได้ใช้ประโยชน์ หรือประชาชนยังต้องการใช้ประโยชน์อยู่ เช่น ที่ดินที่ประชาชนใช้เลี้ยงสัตว์ ต่อมาเมื่อราษฎรบุกรุกเข้าครอบครองทำประโยชน์ ในกรณีเช่นนี้ถ้าหากปรากฏว่า ราษฎรทั่วไปยังมีความต้องการใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวเป็นที่เลี้ยงสัตว์ร่วมกัน และในหมู่บ้านนั้นก็ไม่มีที่ดินแปลงใดเหมาะสมที่จะเป็นที่ใช้เลี้ยงสัตว์ได้ดีเท่า เมื่อรัฐมีมาตรการจะช่วยเหลือให้ผู้บุกรุกที่ดินทำกิน รัฐก็อาจจัดหาที่ดินรกร้างว่างเปล่าแปลงใหม่ให้ราษฎรใช้เป็นที่อยู่อาศัยและทำกินต่อไปได้ โดยปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือการจัดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน

## ๒) การถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้วนำมาจัดให้ราษฎรได้ใช้เป็นที่อยู่อาศัยและทำกิน

การถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการตาม มาตรา ๘ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ส่วนในเรื่องการจัดที่ดินให้ราษฎรผู้บุกรุกนั้น มีแนวทางปฏิบัติ ดังนี้

(๑) มติคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ครั้งที่ ๓/๒๕๑๗ เมื่อวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๑๗ กำหนดหลักการว่าที่สาธารณประโยชน์ หรือป่าไม้ที่มีผู้บุกรุกเข้าทำประโยชน์เป็นหลักฐานมั่นคงแล้ว หากจำเป็นจะต้องถอนสภาพก็จะไม่ให้กรรมสิทธิ์แก่ผู้บุกรุกแต่จะจัดให้เช่า

(๒) มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๓๖ ในข้อ ๒ กำหนดว่า รัฐไม่ควรให้ออกเอกสารสิทธิ ตามประมวลกฎหมายที่ดินแก่ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ

(๓) คณะกรรมการประสานการบุกรุกที่ดินของรัฐส่วนกลาง (กปร.ส่วนกลาง) พิจารณา ในการประชุม ครั้งที่ ๔/๒๕๔๐ เมื่อวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๐ มีมติว่า

(๓.๑) ควรยืนยันหลักการตามมติคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติปี ๒๕๑๗ คือ เมื่อมีความจำเป็นจะต้องถอนสภาพที่สาธารณประโยชน์ที่มีผู้บุกรุกก็จะไม่ให้กรรมสิทธิ์ แต่จะจัดให้เช่าเนื่องจาก สอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๓๖ ที่กำหนดว่า รัฐไม่ควรให้ออกเอกสารสิทธิ ตามประมวลกฎหมายที่ดินแก่ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ

(๓.๒) ไม่สมควรมีการถอนสภาพเว้นแต่เฉพาะกรณีจำเป็น เพื่อประโยชน์ราชการและเป็นที่ดินที่ราษฎรไม่ใช้ประโยชน์ร่วมกันต่อไปแล้ว

(๓.๓) เมื่อถอนสภาพแล้วควรริบดำเนินการออกเอกสารสิทธิให้เป็นกรรมสิทธิ์ของ ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และให้ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนั้นนำมาจัดให้เช่า และจัดเก็บค่าเช่าเป็น รายได้บำรุงท้องถิ่นของตนเอง

(๓.๔) การจัดให้เช่าควรให้เฉพาะผู้บุกรุกเดิม

(๓.๕) ควรพิจารณาจัดให้เช่าระยะยาวได้โดยไม่ต้องถอนสภาพ

## ๓) การผ่อนผันให้ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐได้อยู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเป็นการชั่วคราว

วิธีการนี้เป็นผลสืบเนื่องจากการดำเนินการกับผู้บุกรุกที่ดินของรัฐตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๙ และมาตรา ๑๐๘ ที่ได้แก้ไขโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ (พ.ศ. ๒๕๑๕) รัฐไม่มีความประสงค์ จะเอาความผิดกับผู้บุกรุกที่ดินของรัฐที่เกิดขึ้นก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ (พ.ศ. ๒๕๑๕) ใช้บังคับ ทั้งยังมีมาตรการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐดังกล่าวด้วย กล่าวคือผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ อยู่ก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ใช้บังคับประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา ๑๐๘ ยังไม่ถือว่าผู้บุกรุก มีความผิด แต่ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ฝ่าฝืนปฏิบัติตามระเบียบของคณะกรรมการ จัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๑๕) ว่าด้วยวิธีปฏิบัติในการแจ้งและออกคำสั่งแก่ผู้ฝ่าฝืนมาตรา ๙

แห่งประมวลกฎหมายที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๕ ใช้บังคับ โดยให้มาจัดการทำบันทึกไว้เป็นหลักฐานต่อทางราชการภายในเวลาที่กำหนดว่าได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินเป็นเนื้อที่เท่าใด ตั้งแต่เมื่อใดและจะออกไปจากที่ดินนั้นได้เมื่อใด หรือให้มาทำความตกลงเพื่อเสียค่าตอบแทนตามอัตราและเวลาที่ทางราชการกำหนดให้ หรือจะผ่อนผันให้อยู่อาศัย หรือใช้ประโยชน์เป็นการชั่วคราวโดยเสียค่าตอบแทนหรือไม่ก็ได้

**๔) การนำที่ดินของรัฐไปจัดให้ผู้บุกรุกตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดิน**

เป็นการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๓๖ ตัวอย่างเช่น ในกรณี ที่สาธารณประโยชน์ที่ประชาชนได้เลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้ว และได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งจะมีผลเป็นการถอนสภาพที่สาธารณประโยชน์แปลงดังกล่าวตามมาตรา ๒๖ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ หากราษฎรประสงค์จะดำเนินการปฏิรูปที่ดิน และอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้ก็สามารถดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้ แต่กรณีดังกล่าวจะต้องให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาให้ความเห็นก่อน

**๕) การจัดที่ดินตามนโยบายการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน โดยไม่ให้กรรมสิทธิ์**

เป็นการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ ในเรื่องการจัดที่ดินให้ประชาชนเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนและการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ซึ่งกำหนดให้หน่วยงานที่ดูแลที่ดิน ๗ ประเภท ได้แก่ (๑) ที่สาธารณประโยชน์ (๒) ที่ราชพัสดุประเภทใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ (๓) ที่ป่าสงวนแห่งชาติ (๔) ที่ป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี (๕) ที่ดินในเขต ส.ป.ก. (๖) ที่ดินที่มอบให้นิคมสร้างตนเอง แต่ยังไม่ได้ดำเนินการจัดสรร และ (๗) ที่ดินที่มอบให้จัดตั้งนิคมสหกรณ์ แต่ยังไม่ได้ดำเนินการจัดสรร นำที่ดินที่อยู่ในความรับผิดชอบ และอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะจัดให้แก่ประชาชนได้ ไปดำเนินการตามนโยบายการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนแต่ไม่ให้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน

ในส่วนของกระทรวงมหาดไทยได้มอบหมายให้กรมที่ดินดำเนินการตามนโยบายการแก้ไขปัญหาความยากจน โดยการจัดทำโครงการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ในที่สาธารณประโยชน์ที่มีการบุกรุกเพื่อขจัดความยากจนและพัฒนาชนบท หรือโครงการจัดที่ดินของรัฐขจัดความยากจน กำหนดแนวทางในการดำเนินการโดยให้อำเภอ/กิ่งอำเภอ ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คัดเลือกแปลงที่ดินสาธารณประโยชน์ที่ประชาชนเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกัน และมีผู้บุกรุกเต็มแปลง หรือบางส่วน ซึ่งผู้บุกรุกดังกล่าวต้องเป็นผู้ยากจนไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง หรือมีแต่น้อยไม่เพียงพอ และยอมรับการดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด มาจัดทำโครงการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ในที่สาธารณประโยชน์ที่มีการบุกรุก เพื่อขจัดความยากจนและพัฒนาชนบท เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่ออนุมัติจัดทำโครงการและเสนอกรมที่ดินให้ความเห็นชอบ และจัดสรรงบประมาณในการดำเนินการ วิธีการจัดที่ดินให้ตามสภาพเดิมที่ครอบครองอยู่ ครอบครัวยุติไม่เกิน ๑๕ ไร่ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงจำนวนสมาชิกในครัวเรือน อาชีพ และความสามารถในการผลิต แล้วดำเนินการออกหนังสืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ และเสียค่าตอบแทนในอัตราที่ต่ำ ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการอนุญาตให้ประชาชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๗ ประกอบมาตรา ๙ และมาตรา ๙/๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งปัจจุบันรัฐบาลมีนโยบายที่จะจัดที่ดินทำกินในลักษณะแปลงรวม แต่ไม่ให้กรรมสิทธิ์ โดยให้ราษฎรรวมกันเป็นกลุ่ม เช่น กลุ่มสหกรณ์ หรือรูปแบบอื่นที่เหมาะสม ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และคุณสมบัติที่คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) กำหนด กระทรวงมหาดไทยจึงได้ปรับแผนการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล โดยจัดทำโครงการจัดที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยในที่ดินสาธารณประโยชน์ในรูปแบบแปลงรวมเท่านั้น

## ๖. หลักการ เงื่อนไข และขั้นตอนการดำเนินการผ่อนผันให้ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐได้อยู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเป็นการชั่วคราว

ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา ๙ อยู่ก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ (พ.ศ. ๒๕๑๕) ใช้บังคับ (ก่อนวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๑๕) หากประสงค์จะขอเข้าอยู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเป็นการชั่วคราวต้องปฏิบัติตามระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๑๕) ว่าด้วยวิธีปฏิบัติในการแจ้ง และออกคำสั่งแก่ผู้ฝ่าฝืนมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๕ ใช้บังคับ ดังนี้

### ๑) หลักการ (ระเบียบฯ ข้อ ๓ (๑), (๒) และ ข้อ ๔)

(๑) ที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้ เพื่อใช้ประโยชน์ของทางราชการ เมื่อทบวงการเมืองซึ่งมีหน้าที่ดูแลรักษา หรือใช้ประโยชน์ร้องขอให้พนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งให้ผู้ฝ่าฝืนทราบเพื่อปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

ก. ให้มาจัดการทำบ้านที่กไว้เป็นหลักฐานต่อทางราชการภายในเวลาที่กำหนดว่าได้ครอบครอง และทำประโยชน์ในที่ดินเป็นเนื้อที่เท่าใด ตั้งแต่เมื่อใดและจะออกไปจากที่ดินนั้นได้เมื่อใด

ข. ให้มาทำความตกลง เพื่อเสียค่าตอบแทนตามอัตรา และเวลาที่ทางราชการกำหนดให้

ค. เมื่อมีความจำเป็นอาจสั่งให้ผู้ฝ่าฝืน และบริวารออกไปจากที่ดินหรือรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกไปจากที่ดินด้วยก็ได้

(๒) ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ให้มีคำสั่งให้ผู้ฝ่าฝืนออกไปจากที่ดิน เว้นแต่กรณีที่มีเหตุผลและความจำเป็นพิเศษ และไม่เป็นภาระทำให้เสื่อมประโยชน์ในการที่ประชาชนจะใช้ที่ดินนั้น จะผ่อนผันให้อยู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์เป็นการชั่วคราวโดยเสียค่าตอบแทนหรือไม่ก็ได้

(๓) การขอเข้าอยู่อาศัยหรือขอใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเป็นการชั่วคราว ให้ดำเนินการตามหมวด ๓ ว่าด้วยการขออนุญาตอยู่อาศัย หรือขอใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเป็นการชั่วคราว

### ๒) ขั้นตอนการยื่นคำขอ (ระเบียบฯ ข้อ ๑๐)

การขอเข้าอยู่อาศัยและใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเป็นการชั่วคราวให้ดำเนินการ ดังนี้

(๑) ให้ผู้ขอยื่นคำร้องตามแบบที่ทางราชการกำหนดต่อนายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ และผู้ขอจะต้องเป็นผู้ได้เข้ายึดถือครอบครอง หรือใช้ประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๕ ใช้บังคับ

(๒) เมื่อได้รับคำร้องแล้ว ให้นายอำเภอและปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่หรือข้าราชการที่ได้รับมอบหมายออกไปตรวจสอบสภาพที่ดิน จำนวนเนื้อที่ที่ครอบครอง และการใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น

(๓) ผู้ได้รับผ่อนผันให้อยู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐจะต้องเสียค่าตอบแทนให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามข้อ ๑๑ เว้นแต่กรณีขอยึดเวลาออกไปจากที่ดินตามข้อ ๘ จึงไม่ต้องเสียค่าตอบแทน”

### ๓) การดำเนินการของเจ้าหน้าที่

กระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่ง ที่ ๗๖๑/๒๕๑๕ ลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๑๕ วางระเบียบเกี่ยวกับการอนุญาตให้เข้าอยู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเป็นการชั่วคราวไว้ ดังนี้

ข้อ ๑ การขออนุญาตให้ผู้ขอยื่นคำขอตามแบบ ท.ด. ๗๗ ทำคำสั่งนี้

ข้อ ๒ เมื่อผู้ขอ นำคำขอมายื่นให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ตรวจดูรายการว่ามีครบถ้วนหรือไม่ ถ้าไม่มีการบกพร่องอย่างใดก็ให้ลงบัญชีรับทำการของอำเภอหรือ กิ่งอำเภอ

ข้อ ๓ การตรวจสอบสภาพที่ดินให้ใช้แบบ ท.ด.๗๘ ท้ายคำสั่งนี้

ข้อ ๔ การอนุญาตให้ออกหนังสืออนุญาตตามแบบ ท.ด.๗๙ ท้ายคำสั่งนี้

#### ๔) พนักงานเจ้าหน้าที่

พนักงานเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการตามมาตรา ๑๐๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กระทรวงมหาดไทย มีคำสั่งที่ ๓๓๐/๒๕๓๙ ลงวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๓๙ แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๑๐๘ แห่งประมวล กฎหมายที่ดิน คือ

(๑) อธิบดีกรมที่ดินเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในเขตกรุงเทพมหานคร

(๒) ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในเขตท้องที่จังหวัด

โดยให้ผู้ดำรงตำแหน่งตาม (๑) และ (๒) มีอำนาจหรือมอบอำนาจให้พนักงานอื่นมีอำนาจในการ ดำเนินการในกรณีที่มีการบุกรุกเข้าไปครอบครองทำประโยชน์หรือกระทำโดยประการอื่นใดในที่ดินของรัฐ โดยไม่ได้รับอนุญาตอันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

#### ๕) เงื่อนไขที่ผู้ได้รับการผ่อนผันต้องปฏิบัติ (ระเบียบฯ ข้อ ๑๒-๑๓)

การที่ประมวลกฎหมายที่ดินตามมาตรา ๑๐๘ บัญญัติยินยอมให้บุกรุกที่ดินของรัฐขอเข้าอยู่อาศัย หรือใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ จึงเป็นการให้ความช่วยเหลือผู้บุกรุกในที่ดินของรัฐ ซึ่งมีเหตุผลและความจำเป็น เป็นพิเศษในเรื่องที่ดินทำกิน ผู้ที่ได้รับอนุญาตจึงต้องปฏิบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ได้วางไว้ คือ

(๑) ต้องชำระค่าตอบแทน ณ สำนักงานอำเภอหรือกิ่งอำเภอ ต่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอ ผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่ ตามจำนวนและเวลาที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนด

(๒) ต้องใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นตามประเภทของกิจการที่ระบุด้วยตนเอง

(๓) ต้องประกอบกิจการตามเขตและเนื้อที่ที่ได้รับผ่อนผัน และในการนี้ผู้ได้รับการผ่อนผันให้อยู่อาศัย หรือใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ต้องปักหลักเขตให้ปรากฏเป็นหลักฐานแน่นอน

(๔) ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดให้ปฏิบัติเป็นการเฉพาะราย

(๕) ถ้าไม่ปฏิบัติตามข้อ (๑) - (๔) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งให้ผู้ได้รับอนุญาตปฏิบัติ ให้ถูกต้อง และถ้าเห็นว่าไม่ควรให้อยู่อาศัยต่อไป พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ออกจากที่ดินได้

กล่าวโดยสรุป ผู้ที่บุกรุกที่ดินของรัฐอยู่ก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ (พ.ศ. ๒๕๑๕) ใช้บังคับ สามารถยื่นคำขอเข้าอยู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์ในที่ดินที่บุกรุกได้ ส่วนพนักงานเจ้าหน้าที่จะผ่อนผัน หรือไม่ก็ขึ้นอยู่กับเหตุผลและความจำเป็น เช่น ผู้บุกรุกไม่มีที่ดินใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ในกรณีนี้จะต้อง เสียค่าตอบแทนให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด และการผ่อนผันให้อยู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์นั้นเป็นการ ผ่อนผันเพียงชั่วคราว ทางราชการอาจจะให้ผู้ได้รับการผ่อนผันออกจากที่ดินเมื่อใดก็ได้

### ๗. การดำเนินการจัดที่ดินตามโครงการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณะประโยชน์ที่มีการบุกรุกเพื่อขจัดความยากจนและพัฒนาชนบท

ในปี พ.ศ. ๒๕๔๖ รัฐบาลมีนโยบายเร่งด่วนในการแก้ไขปัญหาของประเทศที่สำคัญ ๓ ปัญหา ได้แก่ ปัญหาความยากจน ปัญหายาเสพติด และปัญหาคอร์รัปชัน โดยเฉพาะปัญหาความยากจน ซึ่งมีปัญหาที่ดินทำกินเป็นปัญหาที่สำคัญประการหนึ่ง สำนักนายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งที่ ๒๒๘/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๖ แต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยการและกำกับบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐ เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน (กอ.ชตจ) โดยคณะกรรมการฯ ได้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๔๗ ให้ความเห็นชอบข้อเสนอในการนำที่ดินของรัฐมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยนำมาจัดให้ประชาชนเข้าอยู่อาศัยทำกิน และจัดระเบียบการถือครองที่ดินของรัฐ ซึ่งได้กำหนดวิธีดำเนินการโดยนำที่ดินของรัฐที่เป็นที่ว่างมาจัดให้ประชาชนอยู่อาศัยทำกิน ส่วนที่ดินของรัฐที่มีการบุกรุกให้นำมาจัดระเบียบและออกหนังสืออนุญาตให้ทำกินในที่ดินของรัฐ และได้มอบหมายให้หน่วยงานนำที่ดินของรัฐที่อยู่ในความรับผิดชอบไปดำเนินการตามนโยบายดังกล่าว ซึ่งเป็นการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ เรื่อง การบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน

ในส่วนของกรมที่ดินได้จัดทำแผนปฏิบัติการตามแนวนโยบายการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน เสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอนุมัติเมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๗ ซึ่งเป็นการนำที่ดินสาธารณะประโยชน์ที่หมดความจำเป็นใช้ประโยชน์ร่วมกัน ราษฎรได้เลิกใช้แล้ว และมีผู้ครอบครองทำกินอยู่เป็นเวลานานแล้ว มาจัดระเบียบการถือครองที่ดินให้แก่ราษฎรที่ยากจนที่ไม่มีที่ดินทำกิน หรือมีน้อยไม่เพียงพอ ตามโครงการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณะประโยชน์ที่มีการบุกรุก เพื่อขจัดความยากจนและพัฒนาชนบทของกรมที่ดิน เรียกโดยย่อว่า “โครงการจัดที่ดินของรัฐขจัดความยากจน” เป็นการดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการอนุญาตให้ประชาชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยกรมที่ดินได้วางแนวทางในการดำเนินการตามโครงการจัดที่ดินของรัฐ ขจัดความยากจนไว้ สรุปได้ดังนี้<sup>๑๔</sup>

#### ขั้นตอนการเตรียมการ

- ๑) ชี้แจงทำความเข้าใจราษฎรที่อยู่ในพื้นที่
- ๒) ปรับแนวคิดของเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการ
- ๓) ประสานหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ปลัดอำเภอ นายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด

#### ขั้นตอนการดำเนินการจัดที่ดิน

๑) การคัดเลือกแปลงที่ดินที่สาธารณประโยชน์ที่มีการบุกรุก โดยคุณสมบัติของแปลงที่ดินที่จะนำมาจัด  
มีดังนี้

- (๑) ที่สาธารณประโยชน์ที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันที่มีผู้บุกรุกเต็มแปลง หรือบางส่วน
- (๒) มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) แล้ว
- (๓) ในกรณีไม่มี น.ส.ล. หากสามารถดำเนินการออก น.ส.ล. ได้ ก็ให้นำมาจัดทำโครงการได้โดยจัดให้มีการออก น.ส.ล. ไปในคราวเดียวกัน
- (๔) ประชาชนต้องเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันในแปลงที่ดินที่จะนำมาจัดที่ดินแล้ว
- (๕) การบุกรุกต้องมีการทำประโยชน์ชัดเจนถาวรมาเป็นเวลานาน (ก่อนตุลาคม ๒๕๕๖)

<sup>14</sup> กรมที่ดิน, โครงการจัดที่ดินของรัฐ ขจัดความยากจน, (กรุงเทพมหานคร: กรมที่ดิน, 2555), หน้า 13-17.

(๖) ที่ดินสาธารณประโยชน์ดังกล่าว จะต้องไม่อยู่ในพื้นที่ที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) หรือพื้นที่ป่าไม้

(๗) กรณีที่ดินสาธารณประโยชน์ตั้งอยู่ในพื้นที่ที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ต้องอยู่นอกเขตพื้นที่ดำเนินการของ ส.ป.ก. และต้องได้รับความยินยอมจาก ส.ป.ก. ด้วย ทั้งนี้ เขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าวจะต้องไม่ใช่พื้นที่จำแนกออกจากเขตป่าไม้เพื่อให้ ส.ป.ก. นำมาดำเนินการ

(๘) ผู้ครอบครอง (บุกรุก) จะต้องยอมรับว่า ที่ดินที่ครอบครองอยู่ในที่สาธารณประโยชน์ และยอมรับการดำเนินการตามโครงการจัดที่ดินของรัฐ ขจัดความยากจนหากไม่ยอมรับก็ต้องกันออกแล้วไปสู่ขั้นตอนการพิสูจน์สิทธิ

(๘.๑) กรณีมีผู้โต้แย้งสิทธิในที่ดินให้กันที่ดินส่วนนั้นออกจากโครงการจัดที่ดินเพื่อดำเนินการพิสูจน์สิทธิตามแนวทางของ กพร. หากพิสูจน์สิทธิแล้วเป็นผู้บุกรุกจริงจะต้องมาขอรับการจัดที่ดินตามหลักเกณฑ์และแนวทางข้างต้น หากยังไม่ยอมรับจะต้องพิจารณาดำเนินการตามกฎหมาย

(๘.๒) กรณีที่มีผู้คัดค้านแนวเขตที่สาธารณประโยชน์ให้กันพื้นที่บริเวณนั้นออกจากโครงการจัดที่ดิน แล้วดำเนินการตามแนวทางของ กพร. กฎกระทรวง และระเบียบ คำสั่งที่เกี่ยวข้องต่อไป

(๙) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอ และจังหวัดเห็นชอบให้นำที่ดินสาธารณประโยชน์ดังกล่าวมาดำเนินการตามโครงการจัดที่ดินของรัฐ ขจัดความยากจน

(๑๐) อำเภอ/องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดประชาคมประชุมชี้แจงราษฎรในพื้นที่ดำเนินการเพื่อให้ทราบถึงนโยบายของรัฐบาล และแนวทางดำเนินการตามโครงการจัดที่ดินของรัฐ ขจัดความยากจน

#### ๒) การวางแผนแปลงที่ดิน

(๑) ให้จัดที่ดินให้ตามสภาพเดิม

(๒) ครอบครัพละไม่เกิน ๑๕ ไร่ โดยคำนึงถึง จำนวนสมาชิกในครัวเรือน อาชีพ ความสามารถในการผลิต หากครอบครองเกิน ๑๕ ไร่ ให้พิจารณาจัดให้ครอบครัว ที่ ๒ หรือ ที่ ๓ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในการลงทะเบียนฯ

(๓) ถ้าดำเนินการแล้วยังคงมีที่ดินที่ครอบครองเกินอยู่อีกให้ส่งมอบคืน เพื่อนำไปจัดให้ราษฎรผู้ยากจนที่ลงทะเบียนไว้แล้ว และอยู่ในพื้นที่ดังกล่าวเป็นลำดับแรก การรังวัดวางแผนที่ดินหากสำนักงานที่ดินใดมีช่างรังวัดไม่เพียงพอให้ดำเนินการขอให้ทางกรมที่ดินส่งช่างรังวัดจากส่วนกลางมาช่วยได้

#### ๓) การจัดทำสาธารณูปโภค

(๑) จัดให้มีพื้นที่เพื่อการสาธารณูปโภคตามความเหมาะสม เช่น ถนน แหล่งน้ำหรืออื่น ๆ โดยในกรณีที่จำเป็นจะต้องขยาย หรือจัดให้มีพื้นที่เพื่อการสาธารณูปโภคเพิ่มขึ้นจะทำความตกลงกับราษฎรผู้ครอบครองเพื่อขอพื้นที่ที่ครอบครองมาดำเนินการ

(๒) ในการจัดทำ ปรับปรุง หรือพัฒนาสิ่งสาธารณูปโภคตาม ๓(๑) จะพิจารณาดำเนินการตามความจำเป็นและเหมาะสมแก่สภาพท้องถิ่น

#### ๔) การคัดเลือกบุคคล

(๑) คุณสมบัติของผู้ได้รับการคัดเลือก

(๑.๑) เป็นผู้ยากจน มีสัญชาติไทย บรรลุนิติภาวะ หรือเป็นหัวหน้าครอบครัว และได้ลงทะเบียนแสดงความประสงค์ขอที่ดินทำกินตามนโยบาย

(๑.๒) ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง หรือมีแต่ไม่เพียงพอ การจะตรวจสอบว่าบุคคลใดยากจนจริงให้ทำโดยวิธีการประชาคมให้เป็นที่ยอมรับกันเอง

(๑.๓) ครอบครองทำประโยชน์ในที่สาธารณประโยชน์ดังกล่าวอย่างชัดเจนมาเป็นเวลานาน

(๑.๔) เป็นผู้มิได้มีภูมิลำเนาอยู่ในท้องที่ที่จะดำเนินการ เว้นแต่ หากมีที่ดินเหลือเพียงพอจะได้พิจารณาจัดให้บุคคลต่างท้องที่ตามลำดับความเหมาะสม

(๒) ให้ อำเภอ/อ.ป.ท. ตรวจสอบคุณสมบัติราษฎรผู้บุกรุกว่า เป็นผู้อยู่ในหลักเกณฑ์โดยจัดทำประชาคมเพื่อตรวจสอบว่าบุคคลดังกล่าวยากจน และไม่มีที่ดินทำกินหรือมีแต่ไม่เพียงพอ

(๓) หากปรากฏในภายหลังว่า บุคคลที่ได้รับการจัดที่ดินขาดคุณสมบัติ ให้อำเภอเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดยกเลิกการอนุญาต และนำไปจัดให้แก่ผู้ลงทะเบียนที่อยู่ในหลักเกณฑ์ข้างต้นต่อไป

#### ๕) การจัดทำโครงการ

เมื่อคัดเลือกแปลงที่สาธารณประโยชน์ได้แล้ว ให้อำเภอ/กิ่งอำเภอ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำโครงการจัดที่ดินเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาอนุมัติส่งโครงการให้กรมที่ดินตรวจสอบเพื่อโอนเงินงบประมาณ

#### การอนุญาต

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้มีอำนาจในการอนุญาต แต่กระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งที่ ๑๐๖/๒๕๓๘ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๓๘ มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการพิจารณาอนุญาตให้ผู้ที่อยู่ในหลักเกณฑ์เข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่สาธารณประโยชน์โดยออกหนังสืออนุญาตตามแบบที่กำหนดในระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการอนุญาตให้ประชาชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๗

แต่กรณีการขอใช้ที่ดินของเอกชน หน่วยงานของรัฐ องค์การบริหารส่วนตำบลขอใช้ที่ดินตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นการขอใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณประโยชน์ทั่วไปจะใช้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการอนุญาตให้ประชาชนใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณประโยชน์ พ.ศ. ๒๕๔๗ และก่อนที่อนุญาตจะต้องเสนอให้กระทรวงมหาดไทย เห็นชอบก่อนแล้วจึงจะให้ผู้ว่าราชการจังหวัดออกใบอนุญาตได้ แต่ถ้าเป็นโครงการจัดที่ดินไม่ต้องเสนอกระทรวงมหาดไทยก่อน ถือว่ากระทรวงมหาดไทยอนุมัติในหลักการไว้แล้วเนื่องจากคณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติมีมติเห็นชอบแล้วจึงจะดำเนินโครงการจัดที่ดินได้

**ขั้นตอนการอนุญาตให้ประชาชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ตามโครงการจัดที่ดินของรัฐจัดความยากจน**

๑) คัดเลือกคุณสมบัติบุคคลตามหลักเกณฑ์ โดยผ่านการตรวจสอบคุณสมบัติคนยากจน จากการจัดทำประชาคมแล้วให้อำเภอ/อ.ป.ท. แสดงความประสงค์ พร้อมแผนงาน โครงการ แผนผัง การแบ่งแปลง และรายชื่อของผู้ที่ได้รับการคัดเลือก

๒) สำนักงานที่ดินจังหวัดสรุปเรื่องราวความเป็นมา เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการประชุมคณะกรรมการพิจารณาเพื่ออนุญาตให้ประชาชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ และนัดหมายวันประชุมคณะกรรมการพิจารณาเพื่ออนุญาตให้ประชาชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันรับคำขอ

๓) คณะกรรมการฯ พิจารณาตามหลักเกณฑ์การอนุญาต (หมวด ๓) ข้อ ๑๐ ทั้งนี้ จำนวนเนื้อที่ที่อนุญาตต้องไม่เกินครอบครัวละ ๑๕ ไร่ ถ้าเกินให้ปรับลดส่วนที่เกินให้ผู้ขอใช้ประโยชน์รายอื่นต่อไป โดยมีระยะเวลาอนุญาตคราวละ ๕ ปี

๔) คณะกรรมการฯ มีมติอนุญาต ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการออกใบอนุญาตภายใน ๗ วัน นับแต่วันที่มีมติ

๕) กำหนดวันให้ผู้รับอนุญาตมารับใบอนุญาตลงชื่อรับทราบเงื่อนไขในการอนุญาตผู้รับอนุญาตรับใบอนุญาต รับเงื่อนไขใบอนุญาต และเสียค่าตอบแทนตามมาตรา ๙ ทวิ

### การเสียค่าตอบแทน

ผู้ได้รับอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐจะต้องเสียค่าตอบแทนตามความในมาตรา ๙/๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ตามวิธีการและอัตราตามที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติจังหวัด แต่ต้องไม่เกินอัตราตามบัญชีท้ายประมวลกฎหมายที่ดิน (ไร่ละไม่เกินหนึ่งพันบาทต่อปี) หากจะไม่เสียค่าตอบแทนเลยไม่ได้ เพราะเป็นข้อบัญญัติของท้องถิ่น และมีกฎหมายบัญญัติให้เก็บค่าตอบแทน ค่าตอบแทนที่เก็บได้ก็จะนำส่งเป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อนำมาบำรุงท้องถิ่นต่อไป

### งบประมาณ

เมื่อจัดทำโครงการจัดที่ดินเสร็จแล้วก็ให้ของงบประมาณไปที่กรมที่ดิน สำหรับใช้เป็นค่าใช้จ่ายในการรังวัด ตรวจสอบหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ค่าใช้จ่ายในการรังวัดวางผังแปลงที่ดิน และการจัดทำสาธารณูปโภค

**การปรับปรุงโครงการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) กำหนด**

สืบเนื่องจาก พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๗ นโยบาย ข้อ ๙ การรักษาความมั่นคงของฐานทรัพยากร และการสร้างสมดุลระหว่างการอนุรักษ์กับการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน ข้อ ๙.๓ “...เร่งรัดการจัดสรรที่ดินให้แก่ผู้ยากไร้โดยไม่ต้องเป็นกรรมสิทธิ์แต่รับรองสิทธิร่วมในการจัดการที่ดินของชุมชน...” รัฐบาลจึงได้ดำเนินการตามนโยบายดังกล่าว โดยจัดให้มีคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) เพื่อจัดทำนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดิน และทรัพยากรดินของประเทศ รวมถึงการกำหนดแนวทางหรือมาตรการเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ปฏิบัติตามนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดิน และทรัพยากรดินอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ โดยกระทรวงมหาดไทยได้มอบหมายให้กรมที่ดินพิจารณาปรับแผนดำเนินการตามโครงการบริหารจัดการ การใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณประโยชน์ที่มีการบุกรุก เพื่อขจัดความยากจนและพัฒนาชนบทของกรมที่ดิน หรือโครงการจัดที่ดินของรัฐ จัดความยากจน เป็นการดำเนินการตามโครงการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ ในที่ดินสาธารณประโยชน์ที่มีการบุกรุก เพื่อขจัดความยากจนและพัฒนาชนบท เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบาย รัฐบาลในเรื่องจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนในลักษณะแปลงรวม โดยมีให้กรรมสิทธิ์ แต่อนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ ในที่ดินของรัฐเป็นกลุ่มหรือชุมชน ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) กำหนด ในรูปแบบสหกรณ์ หรือรูปแบบอื่นที่เหมาะสม โดยได้ปรับปรุงรูปแบบการดำเนินการจากการอนุญาตให้บุคคล ใช้ประโยชน์ในที่ดินรายบุคคล เป็นการอนุญาตในรูปแบบแปลงรวมตามนโยบาย คทช. ดังกล่าว และได้กำหนด คุณสมบัติบุคคลที่จะได้รับการคัดเลือก ดังนี้

- ๑) บุคคลสัญชาติไทย
- ๒) เป็นผู้ยากไร้ไม่มีที่ทำกิน และ/หรือที่อยู่อาศัย หรือมีรายได้ต่อปีไม่เกิน ๓๐,๐๐๐ บาท/คน
- ๓) บรรลุนิติภาวะแล้ว หรือเป็นหัวหน้าครอบครัว
- ๔) มีถิ่นที่อยู่ในท้องที่ที่จะจัดที่ดินหรือใกล้เคียง
- ๕) มีความสามารถทำประโยชน์ในที่ดินได้
- ๖) ไม่เป็นคนวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
- ๗) ยินยอมปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด และเงื่อนไขที่กำหนด
- ๘) ปัจจุบันยังไม่ได้รับการช่วยเหลือในการจัดที่ดินจากทางราชการ

๙) กรณีที่คณะกรรมการนโยบายที่ดินจังหวัดพิจารณาถึงความจำเป็น เพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ สังคม และความสงบเรียบร้อย โดยคำนึงถึงลักษณะพื้นที่สภาพการใช้ประโยชน์ ทำประโยชน์ คณะอนุกรรมการนโยบายที่ดินจังหวัด (คทช.จังหวัด) จะผ่อนผันการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์เป็นการเฉพาะรายก็ได้

การดำเนินการดังกล่าวยังคงถือปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการอนุญาตให้ประชาชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยให้จังหวัดปรับแผนการดำเนินการตามโครงการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณะประโยชน์ที่มีการบุกรุก เพื่อจัดความยากจนและพัฒนาชนบท ให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล ในเรื่องการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนในลักษณะแปลงรวม และมติของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) สำหรับโครงการที่จังหวัดส่งให้กรมที่ดินภายหลังวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๘ ตามนัยหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๕๑๑.๔/ว ๓๓๕๑ ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๘ เรื่อง การปรับแผนปฏิบัติการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ กรณี มีการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน และตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๕๑๑.๔/ว ๖๐๑๔ ลงวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๕๘ เรื่อง การจัดทำโครงการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณะประโยชน์ที่มีการบุกรุก เพื่อจัดความยากจนและพัฒนาชนบท ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙

## ๘. ปัญหาข้อหารื้อและแนวทางการแก้ไขปัญหา

๘.๑ การดำเนินการจัดที่ดินตามโครงการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณะประโยชน์ที่มีการบุกรุก เพื่อจัดความยากจนและพัฒนาชนบท กรณีที่ดินสาธารณะประโยชน์อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน

### ๑) ข้อเท็จจริง

สืบเนื่องจากกระทรวงมหาดไทยมีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๕๑๑.๔/ว ๕๙๐๕ ลงวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๖๑ แจ้งเวียนให้จังหวัดคัดเลือกแปลงที่ดินสาธารณะประโยชน์ที่ประชาชนเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันมาดำเนินการจัดทำโครงการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณะประโยชน์ที่มีการบุกรุก เพื่อจัดความยากจนและพัฒนาชนบท ในที่ดินสาธารณะประโยชน์ แปลง “โคกพลวงสาธารณะประโยชน์” หมู่ที่ ๒,๘,๙ ตำบลโคกยาง และหมู่ที่ ๑,๓,๖ ตำบลประทัดบุ อำเภอบึงสามพัน จังหวัดบุรีรัมย์ หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเลขที่ ๙๒๗๔ เนื้อที่ประมาณ ๒,๗๓๕-๑-๒๖ ไร่ มีผู้บุกรุกประมาณ ๓๐๐ ราย ราษฎรได้เข้าไปครอบครองทำประโยชน์อย่างชัดเจนมานาน อีกทั้งทางราชการไม่มีความจำเป็นจะหวงห้ามไว้ใช้ประโยชน์ร่วมกันอีกต่อไป และจากการตรวจสอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ปรากฏว่าที่ดินสาธารณะประโยชน์แปลงดังกล่าวไม่อยู่ในเขตป่าไม้แต่อย่างใด แต่อยู่ในพื้นที่ที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน (อำเภอบึงสามพัน) ปี พ.ศ. ๒๕๓๔ แต่ตั้งอยู่นอกเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งหลักเกณฑ์ในการนำที่ดินสาธารณะประโยชน์ดังกล่าวมาดำเนินการกำหนดให้ที่ดินสาธารณะประโยชน์แปลงนั้น ๆ จะต้องไม่อยู่ในพื้นที่ที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือพื้นที่ป่า ทำให้เกิดผลกระทบต่อโครงการฯ ได้

### ๒) ข้อกฎหมาย/ระเบียบ/หนังสือเวียน

๒.๑) ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการอนุญาตให้ประชาชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๗

๒.๒) หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๕๑๑.๓/ว ๓๔๔๙ ลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ เรื่อง ชักซ้อมความเข้าใจเกี่ยวกับระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการอนุญาตให้ประชาชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๗

๒.๓) หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๕๑๑.๔/ว ๗๑๙ ลงวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๘ เรื่อง การจัดที่ดินสาธารณประโยชน์ตามนโยบายแก้ไขปัญหาสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการ เพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน

### ๓) ความเห็นกรมที่ดิน

เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหา กรมที่ดินจึงได้หารือทางปฏิบัติต่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ได้รับแจ้งว่า ในท้องที่อำเภอที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินครอบคลุมทั้งอำเภอ หากมีที่ดินสาธารณประโยชน์ที่ยังไม่มีการเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกัน และ ส.ป.ก. ยังไม่มีการนำมาดำเนินการ ก็ยังเป็นที่ดินที่อยู่ในอำนาจหน้าที่และการดูแลของหน่วยงานที่มีอำนาจโดยตรง ส.ป.ก. จึงไม่ขัดข้องในการที่กรมที่ดินจะดำเนินการ ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการตามแผนปฏิบัติการฯ สัมฤทธิ์ผลและเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด ให้จังหวัดสำรวจแปลงที่ดินสาธารณประโยชน์ซึ่งตั้งอยู่ในท้องที่ที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน แต่อยู่นอกเขตพื้นที่ดำเนินการเป็นการเพิ่มเติม (ทั้งนี้ เขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าวจะต้องมีใช้พื้นที่จำแนกออกจากเขตป่าไม้ เพื่อให้ ส.ป.ก. นำมาดำเนินการ) หากที่ดินสาธารณประโยชน์แปลงใดมีความเหมาะสมที่จะนำมาดำเนินการให้รายงานการสำรวจพร้อมทั้งจัดทำประมาณการต่าง ๆ ส่งให้กรมที่ดินต่อไป

## ๘.๒ การต่ออายุหนังสืออนุญาตให้ประชาชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ

### ๑) ข้อเท็จจริง

จังหวัดลพบุรีหารือการต่ออายุหนังสืออนุญาตให้ประชาชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ที่ดินสาธารณประโยชน์ แปลง “ทุ่งเลี้ยงสัตว์โคกมะขามป้อม” ตามหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เลขที่ ลบ ๐๐๐๖ ตำบลม่วงค่อม อำเภอชัยบาดาล จังหวัดลพบุรี เกี่ยวกับระยะเวลาอนุญาตและการต่ออายุ หนังสืออนุญาตฯ ว่าเนื่องจากระยะเวลาการอนุญาตที่สาธารณประโยชน์ แปลง “ทุ่งเลี้ยงสัตว์โคกมะขามป้อม” สิ้นสุด เมื่อวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๓ และจะต่ออายุหนังสืออนุญาตฯ เป็นตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๕๔ ถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๘ ซึ่งปัจจุบันเลยระยะเวลาแล้วจะสามารถให้ต่ออายุหนังสืออนุญาตในช่วงเวลาดังกล่าวเป็นการย้อนหลังได้หรือไม่ และจะเป็นการชอบด้วยระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการอนุญาตให้ประชาชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๗ หรือไม่

### ๒) ข้อกฎหมาย/ระเบียบ/หนังสือเวียน

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการอนุญาตให้ประชาชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๗

### ๓) ความเห็นกรมที่ดิน

กรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่า ในการพิจารณาต่ออายุหนังสืออนุญาตให้ประชาชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐจะต้องต่อเนื่องจากหนังสืออนุญาตฉบับเดิม เพื่อให้สิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเป็นไปอย่างต่อเนื่อง ส่วนกรณีเหตุแห่งความล่าช้าในการดำเนินการนั้น ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการอนุญาตให้ประชาชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๖ (๑) และข้อ ๑๓ ให้อยู่ในดุลยพินิจของคณะกรรมการพิจารณาเพื่ออนุญาตให้ประชาชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ หากคณะกรรมการฯ พิจารณาแล้วเห็นว่า มีเหตุอันสมควรก็สามารถพิจารณาอนุญาตให้ต่ออายุหนังสืออนุญาตให้ประชาชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐย้อนหลังได้

### ๘.๓ ท้าหรือหลักเกณฑ์การคัดเลือกบุคคลเพื่ออนุญาตให้ประชาชนใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณะประโยชน์แปลง “ที่ทำเลเลี้ยงสัตว์โคกอีเตี้ย” จังหวัดบุรีรัมย์

#### ๑) ข้อเท็จจริง

จังหวัดบุรีรัมย์หรือหลักเกณฑ์การคัดเลือกบุคคลเพื่ออนุญาตให้ประชาชนใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณะประโยชน์แปลง “ที่ทำเลเลี้ยงสัตว์โคกอีเตี้ย” ตำบลนิคม อำเภอสตึก จังหวัดบุรีรัมย์ รวม ๒ ประเด็น ดังนี้

๑.๑) ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๕๑๑.๔/ว ๓๒๖๔ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๗ กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาที่ดินสาธารณะประโยชน์ที่จะนำมาดำเนินโครงการจะต้องเป็นที่สาธารณะประโยชน์ที่มีผู้บุกรุกเต็มทั้งแปลงหรือบางส่วน (ซึ่งเป็นผู้ครอบครองที่ดินของรัฐก่อนวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๖ เท่านั้น ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๔๗) หมายถึง การพิจารณาคัดเลือกคุณสมบัติของแปลงที่สาธารณะประโยชน์ที่จะนำมาจัดทำโครงการฯ ว่าจะต้องมีผู้บุกรุกมาก่อนวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๖ มิใช่กำหนดคุณสมบัติผู้ได้รับอนุญาตว่าจะต้องเป็นผู้บุกรุกมาก่อนวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๖ ดังนั้น บุคคลที่จะได้รับการจัดที่ดินไม่จำเป็นต้องเป็นผู้บุกรุกแรกหรือต้องบุกรุกครอบครองอยู่ก่อนวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๖

๑.๒) การจัดที่ดินทำกินให้กับประชาชนตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการอนุญาตให้ประชาชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๗ ปัจจุบันได้ปรับแผนการดำเนินงานตามแนวทางของรัฐบาลภายใต้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) ซึ่งมีการกำหนดหลักเกณฑ์คุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการจัดที่ดินใหม่โดยมิได้กำหนดเงื่อนไขในการครอบครองที่ดินว่าจะต้องครอบครองมาก่อนวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๖ อีกทั้งยังให้จังหวัดสามารถพิจารณาผ่อนผันการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์เป็นการเฉพาะราย หากได้พิจารณาถึงความจำเป็นและประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ สังคม และความสงบเรียบร้อย ดังนั้น จังหวัดจะสามารถนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาพิจารณาให้แก่ผู้ที่เข้าร่วมโครงการในการจัดที่ดินเป็นรายปัจเจกตามหลักเกณฑ์เดิมได้หรือไม่ อย่างไร

#### ๒) ขอกฎหมาย/ระเบียบ/หนังสือเวียน

๒.๑) ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการอนุญาตให้ประชาชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๗

๒.๒) หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๕๑๑.๔/ว ๓๒๖๔ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๗ เรื่อง การจัดที่ดินสาธารณะประโยชน์ตามนโยบายแก้ไขปัญหาสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน

๒.๓) หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๕๑๑.๔/ว ๒๐๗ ลงวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๕๒ เรื่อง ชักซ้อมความเข้าใจเกี่ยวกับแนวทางการดำเนินงานตามโครงการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณะประโยชน์ที่มีการบุกรุก เพื่อขจัดความยากจนและพัฒนาชนบท

๒.๔) หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๕๑๑.๔/ว ๓๓๕๑ ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๘ เรื่อง การปรับแผนปฏิบัติการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ กรณีมีการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน

### ๓) ความเห็นกรมที่ดิน

กรมที่ดินพิจารณาประเด็นข้อหารือของจังหวัดบุรีรัมย์แล้วเห็นว่า

๓.๑) การดำเนินการจัดที่ดินตามโครงการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ในที่ดิน สาธารณประโยชน์ที่มีการบุกรุก เพื่อขจัดความยากจนและพัฒนาชนบท เป็นการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการ บริหารจัดการที่ดินของรัฐ กรณีมีการบุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน ซึ่งได้กำหนด คุณสมบัติของบุคคลที่จะได้รับการจัดที่ดินประการหนึ่งว่า เป็นผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน สาธารณประโยชน์ก่อนวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๖ ดังนั้น หากปรากฏว่าบุคคลที่ได้รับการจัดที่ดินเป็นผู้ที่ ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินสาธารณประโยชน์ตามโครงการหลังจากวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๖ ถือว่า เป็นผู้ขาดคุณสมบัติ ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้แจ้งเวียนให้ทุกจังหวัดทราบแล้ว ตามหนังสือ กระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๕๑๑.๔/ว ๒๐๗ ลงวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๕๒

๓.๒) จากการตรวจสอบปรากฏว่า การดำเนินการจัดที่ดินในที่ดินสาธารณประโยชน์ แปลง “ที่ท่าเลเฉียงสัตว์โคกอีเตี้ย” จังหวัดบุรีรัมย์ได้นำที่ดินสาธารณประโยชน์แปลงดังกล่าวมาดำเนินการ จัดที่ดินตามโครงการในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๔ ก่อนมีการปรับแผนปฏิบัติการบริหารจัดการที่ดินของรัฐฯ ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้เคยพิจารณาเห็นชอบให้โครงการที่ได้ดำเนินการรังวัดวางผังแบ่งแปลงให้แก่ราษฎร ไปแล้วก่อนปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ แต่ยังมีใต้นหนังสืออนุญาตให้แก่ราษฎร ให้ดำเนินการออกหนังสือ อนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐให้แก่ราษฎรตามหลักเกณฑ์เดิม และได้แจ้งเวียนให้ทุกจังหวัดทราบแล้ว ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๕๑๑.๔/ว ๓๓๕๑ ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๕ ดังนั้น ในกรณีนี้การพิจารณาคุณสมบัติของบุคคลที่จะได้รับการจัดที่ดินจึงต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์เดิม

### ๘.๔ หารือแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการต่ออายุหนังสืออนุญาตให้ประชาชนใช้ประโยชน์ในที่ดิน ของรัฐ

#### ๑) ข้อเท็จจริง

จังหวัดกำแพงเพชรหารือแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการต่ออายุหนังสืออนุญาตให้ประชาชน ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ซึ่งจังหวัดได้จัดทำโครงการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณประโยชน์ ที่มีการบุกรุก เพื่อขจัดความยากจนและพัฒนาชนบท แปลง “ทุ่งหนองควงสาธารณประโยชน์” ตำบลโนนพลวง อำเภอเถินกระบือ และแปลง “บ้านเกาะสาธารณประโยชน์” ตำบลนครชุม อำเภอเมืองกำแพงเพชร เมื่อปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ ซึ่งอยู่ระหว่างการพิจารณาต่ออายุหนังสืออนุญาตตามระเบียบกระทรวง มหาดไทย ว่าด้วยการอนุญาตให้ประชาชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๗ แต่เนื่องจากยังไม่มี แนวทางปฏิบัติ จึงขอหารือตามประเด็นดังนี้

๑.๑) กรณีผู้รับอนุญาตเดิมถึงแก่กรรม แต่มีทายาทโดยธรรมผู้ซึ่งได้รับอนุญาตให้ทำประโยชน์ ในที่ดินของรัฐ เนื้อที่ ๑๕-๐-๐๐ ไร่ แล้ว และได้เข้าทำประโยชน์ต่อเนื่องจากผู้รับอนุญาตเดิมโดยไม่ประสงค์ สละให้ผู้ใด จะอยู่ในหลักเกณฑ์ขอรับมรดกได้อีกหรือไม่ หากไม่อยู่ในหลักเกณฑ์จะดำเนินการอย่างไร และกรณีทายาทโดยธรรมที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะและไม่มีที่ดินทำกิน หรือหากเป็นกรณีที่คู่สมรสไม่ชอบด้วยกฎหมาย ของผู้รับอนุญาตเดิม จะขอใช้ประโยชน์ในที่ดินแทนผู้รับอนุญาตเดิมได้หรือไม่ หากไม่ได้ สามารถอนุญาต ให้ทายาทโดยธรรมในลำดับขั้นถัดไปเข้าใช้ประโยชน์แทนผู้รับอนุญาตเดิมได้หรือไม่อย่างไร

๑.๒) กรณีการพิจารณาคัดเลือกผู้เข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินแปลงที่ผู้รับอนุญาตฯ เดิม ได้ขาย และส่งมอบการครอบครองให้ผู้ซื้อเข้าทำประโยชน์โดยผู้ซื้อได้ปลูกสร้างบ้านอยู่อาศัยแล้ว และผู้เข้าทำประโยชน์ ในที่ดินรายใหม่ (ผู้ซื้อ) ไม่ได้ลงทะเบียนแสดงความประสงค์ขอที่ดินทำกินตามแบบ ส.ย.๑ ไว้เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๗ จะสามารถพิจารณาคัดเลือกให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินแทนผู้รับอนุญาตเดิมได้หรือไม่ อย่างไร

๑.๓) เนื่องจากมีกรณีพิจารณาอนุญาตให้คู่สมรสที่ชอบด้วยกฎหมายและบุตรที่บรรลุนิติภาวะแล้ว แต่อาศัยอยู่กับบิดา-มารดา ได้รับอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ รายละเอียด ๑๕-๐-๐๐ ไร่ กรณีดังกล่าวจะทำการต่ออายุหนังสืออนุญาตให้ได้หรือไม่ อย่างไร

## ๒) ข้อกฎหมาย/ระเบียบ/หนังสือเวียน

๒.๑) ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการอนุญาตให้ประชาชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๗

๒.๒) หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๕๑๑.๓/ว ๓๔๙ ลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ เรื่อง ชักซ้อมความเข้าใจเกี่ยวกับระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการอนุญาตให้ประชาชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๗

๒.๓) หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๑.๓/ว ๑๙๘๙๙ ลงวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๕๔ เรื่อง การหมายเหตุการยกเลิกหรือเพิกถอน และการต่ออายุใบอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการอนุญาตให้ประชาชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๗

## ๓) ความเห็นกรมที่ดิน

กรมที่ดินพิจารณาประเด็นข้อหารือของจังหวัดกำแพงเพชรแล้วเห็นว่า

๓.๑) กรณีผู้รับอนุญาตถึงแก่กรรม ตามระเบียบฯ ข้อ ๑๕ กำหนดว่า ผู้รับอนุญาตตามระเบียบฯ จะโอนสิทธิแก่ผู้อื่นมิได้ เนื่องจากเป็นสิทธิเฉพาะตัว เพียงแต่ระเบียบกำหนดให้ทายาทโดยธรรมของผู้รับอนุญาตที่ถึงแก่กรรมมีสิทธิจะขอใช้ที่ดินนั้นก่อนบุคคลอื่นโดยแจ้งความประสงค์ขอใช้ประโยชน์ในที่ดินแปลงดังกล่าวได้เป็นการชั่วคราวภายใน ๙๐ วัน นับแต่ผู้รับอนุญาตถึงแก่กรรม

กรณีทายาทไม่แจ้งภายในกำหนดดังกล่าว ให้ถือว่าทายาทนั้นไม่ประสงค์จะใช้สิทธิในการขอใช้ประโยชน์ในที่ดิน ให้เจ้าหน้าที่เรียกคืนหนังสืออนุญาตเพื่อทำการยกเลิกและให้คณะกรรมการฯ มีคำสั่งให้บุคคลที่ครอบครองที่ดินออกจากที่ดินแปลงดังกล่าวโดยกำหนดระยะเวลาตามสมควร และให้คณะกรรมการฯ สามารถนำที่ดินไปพิจารณาอนุญาตให้บุคคลที่มีสิทธิในลำดับต่อไปใช้ประโยชน์ได้

กรณีทายาทแจ้งความประสงค์ขอใช้ประโยชน์ในที่ดินภายในกำหนด ทายาทสามารถที่จะครอบครองทำประโยชน์ต่อเนื่องได้จนกว่าจะมีคำสั่งจากคณะกรรมการฯ โดยให้คณะกรรมการฯ พิจารณาคุณสมบัติของทายาทตามระเบียบที่เกี่ยวข้องกำหนด หากปรากฏว่าทายาทเป็นผู้มีสิทธิได้รับอนุญาต ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกหนังสืออนุญาตตามแบบท้ายระเบียบฯ มีกำหนดคราวละ ๕ ปี นับแต่วันอนุญาต ดังนั้นตามข้อหารือดังกล่าวจะต้องให้คณะกรรมการฯ พิจารณาว่าทายาทโดยธรรมที่จะขอเข้าทำประโยชน์ต่อเนื่องจากผู้ได้รับอนุญาตเดิมมีคุณสมบัติครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวข้างต้นหรือไม่ หากมีคุณสมบัติครบถ้วน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ออกหนังสืออนุญาตให้ตามระเบียบฯ แต่หากไม่มีคุณสมบัติครบถ้วนก็สามารถดำเนินการเหมือนกรณีทายาทไม่แจ้งความประสงค์ขอใช้ประโยชน์ในที่ดินตามระยะเวลาที่ระเบียบฯ กำหนดได้ต่อไป

๓.๒) หนังสืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐไม่สามารถโอนให้แก่กันได้ เนื่องจากเป็นสิทธิเฉพาะตัวของผู้รับอนุญาต การที่ผู้รับหนังสืออนุญาตฯ เดิมได้ขายและส่งมอบการครอบครองให้ผู้ซื้อโดยผู้ซื้อได้เข้าครอบครองทำประโยชน์แล้ว ถือว่าผิดเงื่อนไขที่ระบุไว้ในหนังสืออนุญาต เมื่อเจ้าหน้าที่ตรวจพบต้องดำเนินการเพิกถอนการอนุญาตในที่ดินทั้งหมดหรือบางส่วน ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการอนุญาตให้ประชาชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๑๗ ประกอบกับเงื่อนไขการอนุญาตให้ใช้

ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเป็นการชั่วคราวตามนโยบายแก้ไขปัญหาความยากจน ข้อ ๒ “ผู้รับอนุญาตต้องเข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยด้วยตนเอง จะให้ผู้อื่นเข้าทำประโยชน์แทนหรือโอนสิทธิใด ๆ ให้กับผู้อื่นไม่ได้” และข้อ ๙ “ถ้าผู้รับอนุญาตฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขข้อหนึ่งข้อใด พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจถอนการอนุญาตในที่ดินทั้งหมดหรือบางส่วน”

๓.๓) การพิจารณาต่ออายุหนังสืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ จะต้องพิจารณาตามหนังสืออนุญาตที่ออกให้เดิม และเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดครบถ้วนไม่เกิน ๑๕-๐-๐๐ ไร่ โดยผู้ได้รับอนุญาตจะต้องเป็นผู้บรรลุนิติภาวะหรือเป็นหัวหน้าครอบครัว กรณีตามข้อหาหรือเป็นปัญหาข้อเท็จจริงที่จะต้องสอบสวนให้ได้ว่าผู้รับอนุญาตดังกล่าวแยกครอบครัวออกไปต่างหากหรือไม่ อย่างไร หากข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้รับอนุญาตฯ ขาดคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด ให้นำกรณีดังกล่าวเสนอต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณาเพิกถอนการอนุญาตทั้งหมดหรือเพียงบางส่วนแล้วแต่จะเห็นสมควร ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการอนุญาตให้ประชาชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๑๗ ทั้งนี้ การหมายเหตุการยกเลิกหรือเพิกถอนและการต่ออายุใบอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ กรมที่ดินได้มีหนังสือแจ้งเวียนให้จังหวัดทราบแล้ว ตามนัยหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๑.๓/ว ๑๙๘๙๙ ลงวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๕๔

**๘.๕ การดำเนินการตามแผนปฏิบัติการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ กรณีมีการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน และการออกหนังสืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ**

### ๑) ข้อเท็จจริง

จังหวัดลพบุรีหรือแนวทางปฏิบัติการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ กรณีมีการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน และการออกหนังสืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ แปลง “ที่สาธารณประโยชน์บ้านมะม่วงเจ็ดต้น” หมู่ที่ ๙ ตำบลวังเพลิง อำเภอโคกสำโรง จังหวัดลพบุรี เนื่องจากขั้นตอนการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการฯ ดังกล่าว ระบุให้คณะอนุกรรมการจัดที่ดินส่งมอบแปลงที่ดินและรายชื่อผู้ครอบครองให้คณะอนุกรรมการนโยบายที่ดินจังหวัด (คทช.จังหวัด) ดำเนินการ ซึ่งการดำเนินการของจังหวัดยังติดขัดในขั้นตอนดังกล่าว จึงขอทราบผลการพิจารณาของคณะอนุกรรมการจัดที่ดิน ซึ่งหากจังหวัดจะเสนอคณะอนุกรรมการนโยบายที่ดินจังหวัด (คทช.จังหวัด) และคณะกรรมการพิจารณาเพื่ออนุญาตให้ประชาชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐพิจารณา โดยข้ามขั้นตอนตามแผนปฏิบัติการฯ ดังกล่าวจะได้หรือไม่

### ๒) ข้อกฎหมาย/ระเบียบ/หนังสือเวียน

๒.๑) ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการอนุญาตให้ประชาชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๗

๒.๒) กระบวนการจัดที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยให้ชุมชนในที่ดินสาธารณะประโยชน์ตามนโยบายรัฐบาล

### ๓) ความเห็นกรมที่ดิน

กรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๕๙ คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) ได้มีมติเห็นชอบกระบวนการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาลในพื้นที่ที่สาธารณประโยชน์ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการอนุญาต

ให้ประชาชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยในการกำหนดพื้นที่เป้าหมายการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนในลักษณะแปลงรวม กรมที่ดินจะพิจารณาคัดเลือกแปลงที่ดินสาธารณประโยชน์ที่จังหวัดได้นำมาดำเนินการจัดทำโครงการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณประโยชน์ที่มีการบุกรุก เพื่อขจัดความยากจนและพัฒนาชนบท ซึ่งได้ดำเนินการรังวัดวางผังแนวเขตการครอบครองและจัดทำบัญชีรายชื่อราษฎรผู้ครอบครองที่ดินเสร็จเรียบร้อยแล้ว แต่อยู่ในระหว่างขั้นตอนการดำเนินการออกหนังสืออนุญาตให้ชุมชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ซึ่งตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ ข้อ ๙ กำหนดให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเสนอเรื่องให้คณะกรรมการพิจารณาเพื่ออนุญาตให้ประชาชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐพิจารณาคัดเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติและจำนวนเนื้อที่ที่จะอนุญาต โดยในส่วนการดำเนินงานของคณะกรรมการจัดที่ดิน เมื่อคณะกรรมการจัดที่ดินส่งมอบข้อมูลแปลงที่ดินให้คณะกรรมการจัดที่ดินแล้ว คณะกรรมการจัดที่ดินจะส่งมอบข้อมูลที่ดินแปลงดังกล่าวให้คณะกรรมการนโยบายที่ดินจังหวัด (คทช.จังหวัด) เพื่อดำเนินการต่อไปด้วยเช่นกัน ดังนั้น หากสำนักงานที่ดินจังหวัดจะสรุปเรื่องเพื่อเสนอ คทช.จังหวัด และคณะกรรมการพิจารณาเพื่ออนุญาตให้ประชาชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐพิจารณาควบคู่กันไปก็สามารถดำเนินการได้

**๘.๖ การบริหารจัดการที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาลและมติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) ในที่ดินสาธารณประโยชน์**

### ๑) ข้อเท็จจริง

จังหวัดชัยนาทหรือแนวทางปฏิบัติ กรณีสหกรณ์จังหวัดชัยนาทได้ประสานประธานกลุ่มเกษตรกรเขาขยายพัฒนาจัดทำที่สร้างอาคารอเนกประสงค์สำหรับสถาบันเกษตรกรกลุ่มเกษตรกรเขาขยายพัฒนา ในที่ดินสาธารณประโยชน์ แปลง “เขาพลองที่สาธารณประโยชน์” ตามหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เลขที่ ๘๐๘๙ ตำบลเขาท่าพระ อำเภอเมืองชัยนาท จังหวัดชัยนาท โดยก่อสร้างอาคารอเนกประสงค์บริเวณที่ดินของผู้ที่ได้รับการจัดที่ดินบางส่วนตามโครงการฯ ลำดับที่ ๔๖ ราชนายสมบัติ เมืองชองน้อย ซึ่งนายสมบัติฯ มีหนังสือยินยอมให้ดำเนินการในพื้นที่ที่ตนครอบครองบางส่วนแล้วว่าจะดำเนินการได้หรือไม่

### ๒) ข้อกฎหมาย/หนังสือเวียนที่เกี่ยวข้อง

๒.๑) คำสั่งคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ที่ ๑/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๕๘ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายที่ดินจังหวัด (คทช.จังหวัด)

๒.๒) หนังสือกรมที่ดิน ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๕๑๑.๔/ว ๑๒๕๙๑ ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๙ เรื่อง การดำเนินการตามโครงการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณประโยชน์ที่มีการบุกรุก เพื่อขจัดความยากจนและพัฒนาชนบท ตามนโยบายรัฐบาล

๒.๓) เงื่อนไขการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ตามนโยบายของรัฐบาล และคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) หนังสืออนุญาตเลขที่ ๑/๒๕๕๙

### ๓) ความเห็นกรมที่ดิน

กรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีการดำเนินการตามโครงการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณประโยชน์ที่มีการบุกรุก เพื่อขจัดความยากจนและพัฒนาชนบท ในที่สาธารณประโยชน์แปลง “เขาพลองที่สาธารณประโยชน์” ตำบลเขาท่าพระ อำเภอเมืองชัยนาท จังหวัดชัยนาท ซึ่งเป็นการ

## ๑๐๐ คู่มือสนับสนุนการคุ้มครองที่ดินของรัฐ

จัดที่ดินทำกินหรืออยู่อาศัยในลักษณะแปลงรวม โดยไม่ให้กรรมสิทธิ์ตามนโยบายรัฐบาล ต่อมานายสมบัติ เมืองซ็องน้อย ผู้ได้รับคัดเลือกให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐยินยอมให้นำที่ดินที่ตนได้รับการจัดที่ดินบางส่วน เป็นที่ตั้งอาคารอเนกประสงค์สำหรับกลุ่มเกษตรกรฯ จำนวนเนื้อที่ ๔๕ ตารางวา นั้น ซึ่งตามเงื่อนไขที่ระบุไว้ ทำหนังสืออนุญาต ข้อ ๓.๖ ระบุว่า “หากมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดหรือผู้ที่ได้รับการจัดที่ดิน ไม่ประสงค์จะใช้ที่ดิน ให้คณะกรรมการพิจารณาเพื่ออนุญาตให้ประชาชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ สามารถพิจารณายกเลิกการใช้ที่ดิน และให้ผู้ที่ได้รับการจัดที่ดินต้องส่งคืนพื้นที่” กรณีดังกล่าวจึงอยู่ในอำนาจของ คณะกรรมการพิจารณาเพื่ออนุญาตให้ประชาชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐพิจารณายกเลิกการใช้ที่ดินและ มอบคืนพื้นที่ดังกล่าวได้ สำหรับการพิจารณาว่าจะดำเนินการใช้ประโยชน์ในที่ดินส่วนที่ยกเลิกดังกล่าวต่อไป อย่างไรนั้น อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายที่ดินจังหวัด (คทช.จังหวัด) ตามหลักเกณฑ์ การจัดระเบียบที่ดินสาธารณประโยชน์ที่คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) กำหนด ซึ่งกรมที่ดิน ได้แจ้งเวียนให้จังหวัดทราบแล้ว ตามนัยหนังสือกรมที่ดิน ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๕๑๑.๔/ว ๑๒๕๙๑ ลงวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๕๙

## บทที่ ๔ การจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์

### ๑. ประวัติการจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์

การจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์นั้น ได้มีการจัดทำมานานแล้ว ซึ่งตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๑๔ บัญญัติว่า “กรรมการอำเภอต้องตรวจให้รู้ทำเลที่ทำมาหาเลี้ยงชีพของราษฎรในอำเภอนั้น คือ ที่นา ที่สวน ที่จับสัตว์น้ำ เป็นต้น และต้องสอบสวนให้รู้ว่าที่เหล่านั้นอาศัยสายน้ำทางใด ควรทำบัญชีมีทะเบียนไว้ในที่ว่าการอำเภอ” บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้กรรมการอำเภอควรจัดทำบัญชีที่ดิน ที่นา ที่สวน ที่ห้วย หนอง คลอง บึง เอาไว้เป็นคู่มือในการปฏิบัติงานตามหน้าที่ การจัดทำทะเบียนที่ดินตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่เป็นการจัดทำทั้งทะเบียนที่ดินทั้งหมด รวมทั้งที่ดินสาธารณประโยชน์ด้วย ต่อมาได้มีพระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงให้มีการสำรวจที่ดินสาธารณประโยชน์ทุกแปลง ไม่ว่าจะได้มีการหวงห้ามไว้หรือไม่ โดยในส่วนของกระทรวงมหาดไทยได้มีการวางระเบียบ คำสั่ง และหนังสือที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ดังนี้

(๑) กระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่ง ที่ ๒๕๐/๒๔๗๙ ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๔๗๙ วางระเบียบให้นำที่ดินที่ได้มีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๘ ลงทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ไว้เป็นหลักฐานด้วย

(๒) หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ ๒๒๐/๒๔๙๑ ลงวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๔๙๑ สั่งให้จังหวัดต่าง ๆ พิจารณาตรวจสอบทะเบียนที่ดินหวงห้ามและหนองน้ำสาธารณะภายในท้องที่ว่ามีกรอกหักหรือเสื่อมถล่มที่ดินของเอกชนที่ได้ครอบครองก่อนประกาศหรือไม่ แล้วจัดทำทะเบียนเพื่อให้ทราบว่ามีกี่แห่งอยู่ในท้องที่ใด หมู่ใด ตำบลใด ได้ประกาศหวงห้ามไว้ตั้งแต่เมื่อใด ฯลฯ เพื่อจังหวัดจะได้ดำเนินการกับผู้บุกรุกต่อไป

(๓) หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ ๓๕๓/๒๔๙๒ ลงวันที่ ๒ กันยายน ๒๔๙๒ สั่งให้จังหวัดนำที่ดินสาธารณประโยชน์ซึ่งไม่ปรากฏหลักฐานหวงห้าม หรือทางการมิได้หวงห้ามแต่ได้กลายเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามกฎหมายแล้ว ขึ้นทะเบียนเอาไว้เป็นหลักฐาน ยกเว้นที่สาธารณประโยชน์ ที่เกิดขึ้นโดยสภาพ เช่น แม่น้ำ คลอง ห้วย บึง พร้อมทั้งให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการปักหลักเขตไว้เป็นหลักฐาน และทำป้ายปักไว้ ณ ที่ดินนั้น ให้ราษฎรทราบว่าเป็นที่สาธารณประโยชน์

(๔) หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ ๒๗๗๘๒/๒๔๙๗ ลงวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๔๙๗ และ ที่ ๑๓๘๐๒/๒๕๐๓ ลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๐๓ ซึ่งแจ้งทางปฏิบัติเกี่ยวกับการดูแลรักษา และดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน เพื่อให้จังหวัดสั่งเจ้าหน้าที่ถือปฏิบัติ และดำเนินการจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ให้เรียบร้อยเป็นหลักฐาน

(๕) หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๖๐๔/ว ๑๙๗ ลงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๑๐ ได้มีการปรับปรุงทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ใหม่ โดยให้จังหวัดส่งอำเภอและกิ่งอำเภอสำรวจตรวจสอบข้อมูลและจัดทำขึ้นตามแบบพิมพ์ใหม่ ๓ ชุด เก็บรักษาไว้ที่กิ่งอำเภอหรือที่อำเภอ และที่จังหวัดแห่งละ ๑ ชุด จัดส่งไปยังกรมที่ดิน ๑ ชุด

(๖) ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๑๕ ได้กำหนดให้มีการทำทะเบียนตามข้อ ๖ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๔ ได้กำหนดให้มีการทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์

## ๑๐๒ คู่มือสนับสนุนการคุ้มครองที่ดินของรัฐ

ตามข้อ ๗ ปัจจุบันการจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์เป็นไปตามข้อ ๑๖ ของระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๑๗ และ ข้อ ๑๐ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. ๒๕๕๓

### ๒. การจัดทำและการจำหน่ายทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์

ภายหลังที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (๑ ธันวาคม ๒๕๔๗) ได้มีการวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ใหม่ โดยกำหนดให้มีการสำรวจจัดทำ เปลี่ยนแปลง แก้ไขปรับปรุงทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์หลายครั้งหลายครา เพื่อต้องการให้รัดกุมและเป็นประโยชน์ยิ่งขึ้น ดังนั้นทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ที่ได้จัดทำขึ้นภายหลังที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับจึงอาจมีได้หลายแบบ และเกิดขึ้นได้หลายกรณี สำหรับการจำหน่ายทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ก็มีหลักเกณฑ์และวิธีการแตกต่างกันออกไปตามระเบียบ และหนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

#### ๒.๑ ทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๖๐๔/ว ๑๙๗ ลงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๑๐

กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาเห็นสมควรปรับปรุงทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์เสียใหม่ตามแบบตัวอย่างและคำอธิบายการใช้ซึ่งได้ส่งมาพร้อมกับหนังสือดังกล่าว โดยให้จังหวัดส่งอำเภอ และกิ่งอำเภอจัดทำขึ้น จำนวน ๓ ชุด เก็บรักษาไว้ที่กิ่งอำเภอหรือที่อำเภอ และที่จังหวัดแห่งละ ๑ ชุด จัดส่งไปยังกรมที่ดิน ๑ ชุด พร้อมทั้งได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดทำและแก้ไขทะเบียนไว้ ดังนี้

(๑) ให้ตรวจสอบจากทะเบียนฯ และบัญชีสำรวจซึ่งกระทรวงมหาดไทยสั่งให้จัดทำตามหนังสือที่ ๒๕๐/๒๕๗๙ ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๗๙ ที่ ๒๒๐/๒๕๙๑ ลงวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๙๑ และ ที่ ๓๕๓/๒๕๙๒ ลงวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๙๒ แล้วนำรายการมากรอกลงในทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ตามคำสั่งนี้

(๒) ถ้าที่ดินสาธารณะประโยชน์แปลงใดมีรายการไม่ครบถ้วน ให้สอบสวนราษฎรตลอดจนกำนันผู้ใหญ่บ้านที่ทราบเรื่องเกี่ยวกับที่ดินแปลงนั้นดี เพื่อให้ได้รายการครบถ้วนตามระเบียบ ส่วนเอกสารการสอบสวนให้เก็บไว้เป็นหลักฐานต่อไป

(๓) ที่ดินสาธารณะประโยชน์แปลงใดไม่ปรากฏหลักฐานในทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์เดิมหรือบัญชีสำรวจดังกล่าวในข้อ (๑) ให้ดำเนินการตามข้อ (๒) แล้วนำขึ้นทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ตามคำสั่งนี้

(๔) ที่สาธารณะประจำตำบลและหมู่บ้าน ซึ่งได้จัดทำไว้ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ ๔๗๓/๒๕๘๖ ลงวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๘๖ และที่ดินซึ่งเป็นทางสัญจรไปมา เช่น แม่น้ำ ลำคลอง ถนนทางเดิน ไม่ต้องจัดทำทะเบียนตามคำสั่งนี้

(๕) ที่ดินสาธารณะประโยชน์แปลงใด เมื่อได้มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแล้วให้จังหวัดแจ้งเลขที่ และวัน เดือน ปี ของหนังสือสำคัญดังกล่าว ไปยังกระทรวงมหาดไทยด้วย

(๖) ในกรณีที่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์แปลงใด ให้ชี้แจงรายละเอียดว่า รายการใดได้แก้ไขเปลี่ยนแปลงอย่างไร ด้วยเหตุผลประการใด ไปยังกระทรวงมหาดไทยเพื่อแก้ไขทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ทางส่วนกลางให้ตรงกัน

การดำเนินการตามหนังสือกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว ถือเป็น การเริ่มต้นของการจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ภายหลังที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ซึ่งจะมีอยู่ ๒ แบบ คือ

แบบที่ ๑ เป็นทะเบียนที่จัดทำโดยการคัดลอกขึ้นมาใหม่จากทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์หรือบัญชีสำรวจที่กระทรวงมหาดไทยสั่งให้จัดทำมาแต่เดิม หากมีรายการไม่ครบถ้วน ให้สอบสวนราษฎรตลอดจนกำนันผู้ใหญ่บ้านที่ทราบเรื่องเกี่ยวกับที่ดินแปลงนั้นดี เพื่อให้ได้รายการครบถ้วนตามระเบียบ และ

แบบที่ ๒ เป็นทะเบียนที่มีการสำรวจและจัดทำขึ้นใหม่

สำหรับการจำหน่ายทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์นั้น ยังไม่ปรากฏหลักการชัดเจน เพียงแต่มีระบุไว้ตามข้อ (๖) ในกรณีที่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์แปลงใด ให้ชี้แจงรายละเอียดว่า รายการใดได้แก้ไขเปลี่ยนแปลงอย่างไร ด้วยเหตุผลประการใด ไปยังกระทรวงมหาดไทยเพื่อแก้ไขทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ทางส่วนกลางให้ตรงกัน

## ๒.๒ ทะเบียนตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๑๕

“ข้อ ๖ การทำทะเบียน

(๑) ที่ดินตามข้อ ๔ (๑) เว้นแต่ที่ชายตลิ่ง ทางบก ทางน้ำ ลำกระโดง ลำรางสาธารณะ และทางระบายน้ำ ให้นายอำเภอท้องที่ สำรวจจัดทำทะเบียนให้ครบถ้วน แล้วคัดสำเนาส่งให้กรมที่ดิน และจังหวัดแห่งละ ๑ ชุด และดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ซึ่งกรมที่ดินจะเป็นผู้ออกให้ เมื่อได้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแล้ว ให้นายอำเภอเก็บรวมเข้าแฟ้มไว้เป็นหลักฐานโดยถือเป็นส่วนหนึ่งของทะเบียน

(๒) ที่ดินตามข้อ ๔ (๒) ให้นำหน่วยราชการตามข้อ ๕ (๒) สำรวจจัดทำทะเบียนให้ครบถ้วน และให้มีทะเบียนอยู่ที่จังหวัดและอำเภอท้องที่แห่งละ ๑ ชุด ทะเบียนดังกล่าวนี้ให้สำเนาส่งกรมที่ดินด้วย

ที่ดินแปลงใดที่ยังไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ให้นำหน่วยราชการที่มีหน้าที่ดูแลรักษา หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ดูแลรักษารับผิดชอบออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง และเมื่อได้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแล้ว ให้นำหน่วยราชการที่มีหน้าที่ดูแลรักษานั้นเก็บไว้เป็นหลักฐาน

(๓) ที่ดินตามข้อ ๔ (๓) ไม่ต้องทำทะเบียน” (ที่ดินรกร้างว่างเปล่า)

“ข้อ ๑๐ การจำหน่ายทะเบียน

(๑) เมื่อใดมีพระราชกฤษฎีกาเพิกถอนสภาพที่ดินตามข้อ ๔ (๑) (๒) ให้ผู้มีหน้าที่ดูแลรักษาจัดการจำหน่ายทะเบียนทุกแห่ง และคืนหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้แก่สำนักงานที่ดินจังหวัด เพื่อส่งให้กรมที่ดินต่อไป

(๒) เมื่อใดมีกฎหมายโอนที่ดินตามข้อ ๔ (๑) (๒) ให้รับจัดการจำหน่ายทะเบียน ตามนัย (๑) และให้ยกเลิกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงนั้นด้วย”

การจัดทำทะเบียนตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๑๕ จะมีอยู่ ๒ แบบ คือ

แบบที่ ๑ เป็นการจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน (ประเภทราษฎรใช้ร่วมกัน) ไม่ว่าจะโดยสภาพที่ดินหรือทางราชการได้สงวนไว้ก็ตาม เว้นแต่ที่ชายตลิ่ง ทางบก ทางน้ำ ลำกระโดง ลำรางสาธารณะ และทางระบายน้ำ

## ๑๐๔ คู่มือสนับสนุนการคุ้มครองที่ดินของรัฐ

แบบที่ ๒ เป็นการจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (ประเภทสำนักราชการบ้านเมือง) หรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินในหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย เช่น ที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งสถานที่ราชการและบ้านพักข้าราชการ รวมทั้งบริเวณของสถานที่นั้นด้วย

สำหรับการจำหน่ายทะเบียนมีได้ ๒ กรณี คือ เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาเพิกถอนสภาพที่ดินและเมื่อได้มีกฎหมายโอนที่ดิน โดยมีได้กล่าวถึงกรณีที่ดินที่ขึ้นทะเบียนผิดพลาดเคลื่อนแต่อย่างใด ต่อมาได้มีการกำหนดเกี่ยวกับการจำหน่ายทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ไว้ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท ๐๔๐๙/ว ๑๓๙๔ ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๒๘ “ข้อ ๑.๑ สำหรับการจำหน่ายที่ดินดังกล่าวออกจากทะเบียนเดิมเพราะมีทะเบียน แต่ไม่มีที่ดิน กรณีที่ผลการตรวจสอบพบว่าไม่มีที่ดินนั้น ให้นายอำเภอใช้หมึกสีแดงขีดฆ่าข้อความตลอดรายการของที่ดินแต่ละแปลงในต้นฉบับและหมายเหตุไว้ตอนท้ายของทะเบียนเป็นรายแปลง โดยระบุว่า “ไม่มีที่ดินตามที่ระบุไว้ในทะเบียนเดิม” เสร็จแล้วลงลายมือชื่อและระบุชื่อตัวบรรจงตำแหน่งพร้อม วัน เดือน ปี ให้ชัดเจนกรณีไม่มีที่ดินดังกล่าวไม่หมายความถึงที่ดินมีอยู่จริงแต่ถูกบุกรุกเข้าครอบครองทำประโยชน์หมดแล้วหรือบางส่วน”

### ๒.๓ ทะเบียนตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๔

“ข้อ ๗ การจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์

(๑) ที่ดินตามข้อ ๔ (๑) ไม่ต้องจัดทำทะเบียน แต่ให้ทบวงการเมืองผู้ได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่ดูแลรักษาสำรวจรายละเอียดตามแบบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้เป็นหลักฐาน

(๒) ที่ดินตามข้อ ๔ (๒) เว้นแต่ที่ชายตลิ่ง ทางบก ทางน้ำ ลำกระโดง ลำรางสาธารณะ และทางระบายน้ำที่อยู่ในความดูแลรักษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ดำเนินการสำรวจจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ตามแบบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด โดยให้จัดทำจำนวน ๔ ชุด ให้เก็บรักษาไว้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ๑ ชุด อำเภอหรือกิ่งอำเภอ ๑ ชุด จังหวัด ๑ ชุด และให้จังหวัดส่งให้กรมที่ดิน ๑ ชุด ถ้าที่ดินแปลงใดที่ยังไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ให้ผู้มีหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันตามกฎหมายดำเนินการขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงต่อไป สำหรับที่ดินสาธารณประโยชน์ที่ได้จัดทำทะเบียนไว้แล้วก่อนระเบียบนี้ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการขอคัดมาเก็บไว้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๑ ชุด

ที่ดินนอกจากที่กล่าวไว้ในวรรคหนึ่ง ให้เป็นหน้าที่ของอำเภอท้องที่

อนึ่ง ทางสาธารณประโยชน์หรือทางน้ำสาธารณะที่ไม่ใช่ทางหลวงตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวงหรือทางที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือผู้มีหน้าที่รับผิดชอบตามกฎหมายสำรวจจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ไว้เป็นหลักฐานด้วย”

“ข้อ ๑๑ การจำหน่ายทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์

เมื่อได้มีการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือกฎหมายอื่น ให้ผู้มีหน้าที่ดูแลรักษาจัดการจำหน่ายทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ และคืนหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงตามวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด”

การจัดทำทะเบียนตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๔ ยังคงเป็นไปตามหลักการเดิม คือ ให้จัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (ประเภทราษฎรใช้ร่วมกัน) ไม่ว่าจะเป็โดยสภาพที่ดินหรือทางราชการได้สงวนไว้

ก็ตาม เว้นแต่ที่ชายตลิ่ง ทางบก ทางน้ำ ลำกระโดง ลำรางสาธารณะ และทางระบายน้ำ โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการสำรวจจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ตามแบบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด แต่ได้ยกเลิกการจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน (ประเภทสำนักราชการบ้านเมือง) ที่ได้จัดทำขึ้นตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๑๕

สำหรับการจำหน่ายทะเบียน คงมีเพียงกรณีการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน หรือกฎหมายอื่น และมีได้กล่าวถึงกรณีที่ขึ้นทะเบียนผิดพลาดเคลื่อนแต่อย่างใด จึงยังคงปฏิบัติตามนัยหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๔๐๙/ว ๑๓๙๔ ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๒๘

#### ๒.๔ ทะเบียนตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. ๒๕๕๓

“ข้อ ๑๐ ที่ดินตามข้อ ๕ เว้นแต่ที่ชายตลิ่ง ทางบก ทางน้ำ ลำกระโดง ลำรางสาธารณะหรือทางระบายน้ำ รวมทั้งที่เรียกชื่ออย่างอื่นในทำนองเดียวกัน ให้นายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ตามแบบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด จำนวน ๔ ชุด โดยให้เก็บรักษาไว้ที่อำเภอ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานที่ดินจังหวัด และกรมที่ดิน แห่งละ ๑ ชุด

ถ้าที่ดินแปลงใดยังไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันตามกฎหมาย เป็นผู้ดำเนินการขออนุญาตออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

สำหรับทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ที่ได้จัดทำไว้ก่อนระเบียบนี้ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขอคัดสำเนาเพื่อจัดเก็บไว้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นท้องที่ด้วย

ในการดำเนินการข้างต้นให้สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขา ให้การสนับสนุนในการดำเนินการ เช่น ด้านข้อมูลและการรังวัดทำแผนที่”

“ข้อ ๑๑ กรณีที่ได้ดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแล้ว ให้ผู้ดูแลรักษาตรวจสอบทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ฉบับที่ผู้ดูแลรักษาเก็บไว้ หากไม่ปรากฏหลักฐานในทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์หรือปรากฏหลักฐานแต่รายละเอียดไม่ตรงกัน ให้แจ้งเจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการลงรายการเกี่ยวกับที่ดินแปลงนั้นในทะเบียนให้ครบถ้วน หรือดำเนินการแก้ไขทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ให้ตรงตามข้อเท็จจริง เสร็จแล้วลงลายมือชื่อพร้อมชื่อตัวบรรจง ตำแหน่ง และวัน เดือน ปี กำกับไว้

กรณีที่ได้มีพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่ดินตามข้อ ๕ หรือมีพระราชบัญญัติให้โอนที่ดินหรือมีคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอันถึงที่สุดว่าที่ดินดังกล่าวไม่เป็นที่ดินสาธารณะประโยชน์ทั้งแปลง ให้เจ้าพนักงานที่ดินจำหน่ายทะเบียนโดยการขีดฆ่ารายการทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ตลอดทั้งรายการ แต่หากกรณีเป็นที่ดินสาธารณะประโยชน์บางส่วนให้เจ้าพนักงานที่ดินแก้ไขรายการให้ถูกต้อง พร้อมทั้งหมายเหตุท้ายทะเบียนของที่ดินแปลงนั้น ตามแต่กรณีว่าที่ดินสาธารณะประโยชน์ดังกล่าวได้โอนหรือถอนสภาพตามพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา คำพิพากษา หรือคำสั่งศาลใด ตั้งแต่วันที่ใด เสร็จแล้วลงลายมือชื่อพร้อมชื่อตัวบรรจง ตำแหน่ง และวัน เดือน ปี กำกับไว้

กรณีที่ยังมิได้มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เมื่อปรากฏว่าการจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ผิดพลาดเคลื่อน ให้สำนักงานที่ดินจังหวัดรวบรวมข้อเท็จจริงและความเห็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และอำเภอ เพื่อรายงานผู้ว่าราชการจังหวัดให้ความเห็นเพื่อนำเสนอกระทรวงมหาดไทยพิจารณาสั่งการ หากกระทรวงมหาดไทยเห็นชอบให้แก้ไขหรือจำหน่ายรายการทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ให้เจ้าพนักงานที่ดินแก้ไขรายการในทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์หรือหมายเหตุไว้ตอนท้ายของทะเบียนว่า

## ๑๐๖ คู่มือสนับสนุนการคุ้มครองที่ดินของรัฐ

“ไม่มีที่ดินตามที่ระบุไว้ในทะเบียนเดิม” เสร็จแล้วลงลายมือชื่อพร้อมชื่อตัวบรรจง ตำแหน่ง และวัน เดือน ปี กำกับไว้

เมื่อได้มีการแก้ไขหรือหมายเหตุในทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ตามวรรคหนึ่ง วรรคสองและ วรรคสามเสร็จแล้ว ให้จัดส่งสำเนาทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ให้หน่วยงานตามข้อ ๑๐ แก้ไขหลักฐานทะเบียนให้ถูกต้องตรงกัน”

การจัดทำทะเบียนตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. ๒๕๕๓ เป็นการจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ตามแบบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด โดยกำหนดให้นายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดทำ เว้นแต่ที่ชายตลิ่ง ทางบก ทางน้ำ ลำกระโดง ลำรางสาธารณะหรือทางระบายน้ำ รวมทั้งที่เรียกชื่ออย่างอื่นในทำนองเดียวกันไม่ต้องจัดทำ

สำหรับการจำหน่ายทะเบียนต้องมีหลักการเพิ่มเติม ดังนี้

(๑) มีพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่ดิน

(๒) มีพระราชบัญญัติให้ออนที่ดิน

(๓) มีคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอันถึงที่สุดว่าที่ดินดังกล่าวไม่เป็นที่ดินสาธารณะประโยชน์  
ทั้งแปลง และ

(๔) กรณีที่ยังมิได้มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เมื่อปรากฏว่าการจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ผิดพลาดเคลื่อน

กรณีตาม (๑) – (๓) ให้เจ้าพนักงานที่ดินจำหน่ายทะเบียนโดยการขีดฆ่ารายการทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ตลอดทั้งรายการ แต่หากกรณีเป็นที่ดินสาธารณะประโยชน์บางส่วนให้เจ้าพนักงานที่ดินแก้ไขรายการให้ถูกต้อง พร้อมทั้งหมายเหตุท้ายทะเบียนของที่ดินแปลงนั้น ตามแต่กรณีว่าที่ดินสาธารณะประโยชน์ดังกล่าวได้ออนหรือถอนสภาพตามพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา คำพิพากษา หรือคำสั่งศาลใด ตั้งแต่วันที่ใด เสร็จแล้วลงลายมือชื่อพร้อมชื่อตัวบรรจง ตำแหน่ง และวัน เดือน ปี กำกับไว้

กรณีตาม (๔) ให้สำนักงานที่ดินจังหวัดรวบรวมข้อเท็จจริงและความเห็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และอำเภอ เพื่อรายงานผู้ว่าราชการจังหวัดให้ความเห็นเพื่อนำเสนอกระทรวงมหาดไทย (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย) พิจารณาสั่งการ หากกระทรวงมหาดไทยเห็นชอบให้แก้ไขหรือจำหน่ายรายการทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ ให้เจ้าพนักงานที่ดินแก้ไขรายการในทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์หรือหมายเหตุไว้ตอนท้ายของทะเบียนว่า “ไม่มีที่ดินตามที่ระบุไว้ในทะเบียนเดิม” เสร็จแล้วลงลายมือชื่อพร้อมชื่อตัวบรรจง ตำแหน่ง และวัน เดือน ปี กำกับไว้

### ๒.๕ ทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ตามระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๑๗

“ข้อ ๑๖ แบบพิมพ์ทะเบียนให้ใช้แบบพิมพ์ที่กรมที่ดินจัดพิมพ์ขึ้น โดยให้อำเภอหรือกิ่งอำเภอละ ๑ เล่ม แยกเป็นตำบล แปลงหนึ่ง ๆ ให้เว้น ๖ บรรทัด ถ้าที่ดินแปลงใดมีอาณาเขตคาบเกี่ยวหลายตำบลให้ลงไว้ทุกตำบลที่ดินตั้งอยู่ แล้วให้หมายเหตุในช่องหมายเหตุด้วยว่าที่แปลงนั้นคาบเกี่ยวกับตำบลใด ๆ บ้าง ถ้าตั้งอยู่ในท้องที่หลายอำเภอ ก็ให้ปฏิบัติเช่นเดียวกับคาบเกี่ยวตำบล การกรอกรายการลงในแบบพิมพ์ให้กรอกให้ครบถ้วนทุกช่อง โดยคัดรายการจากหลักฐานเดิมกรอกลงในแบบพิมพ์ทะเบียนอย่างใหม่เสียก่อน เมื่อปรากฏว่ารายการใดที่คัดมากรอไว้มีผิดพลาดเคลื่อนจากการรังวัดใหม่ ก็ให้ขีดฆ่ารายการที่ผิดพลาดเคลื่อนนั้นด้วยหมึกแดง ลงนามกำกับไว้ตามระเบียบราชการ แล้วกรอกรายการที่ถูกต้องลงไปและ

หมายเหตุการแก้ไขไว้ให้ทราบในช่องหมายเหตุด้วย ช่อง “สภาพและประวัติความเป็นมา” ให้ลงให้ชัดเจนว่าได้คัดลอกมาจากหลักฐานใด เช่น บัญชีสำรวจที่ดินหวงห้าม บัญชีสำรวจหนองสาธารณะประโยชน์ หรือทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ ฯลฯ ลำดับแปลงที่เท่าใด ได้นำขึ้นทะเบียนไว้ตั้งแต่เมื่อใด ผู้ใดเป็นผู้หวงห้ามเพื่อวัตถุประสงค์อย่างไร ประชาชนได้ใช้ประโยชน์อย่างไร แต่เมื่อใด ถ้าเป็นที่สาธารณะประโยชน์ซึ่งได้สำรวจรังวัดขึ้นทะเบียนใหม่ (ยังไม่มีทะเบียนหรือบัญชีเดิม) ให้ลงให้ชัดเจนว่าได้สำรวจเมื่อใด ตั้งแต่เมื่อใด ในการจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์นี้ให้อำเภอหรือกิ่งอำเภอจัดทำขึ้น ๓ ชุดเก็บไว้ที่อำเภอหรือกิ่งอำเภอและจังหวัดแห่งละ ๑ ชุดส่งกรมที่ดินหนึ่งชุด”

การจัดทำทะเบียนตามระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๑๗ ข้อ ๑๖ เป็นมาตรการหนึ่งในการจัดทำทะเบียนควบคู่ไปกับการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง หรืออาจกล่าวได้เป็นข้อยกเว้นของการจัดทำทะเบียนตามระเบียบเฉพาะ ซึ่งปัจจุบันได้แก่ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๑๐ การจัดทำทะเบียนตามระเบียบฯ ข้อ ๑๖ ดังกล่าว จะต้องดำเนินการด้วยความระมัดระวังอย่างยิ่ง เพราะมิฉะนั้นแล้วอาจก่อให้เกิดปัญหาความชอบด้วยกฎหมายของการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้ ด้วยเหตุผลดังนี้

การขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ทบวงการเมืองผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาจะต้องแสดงความประสงค์เป็นหนังสือราชการถึงอธิบดีกรมที่ดิน แจ้งความประสงค์และสภาพของที่ดินแปลงที่จะให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พร้อมด้วยหลักฐานของที่ดินแปลงนั้น เช่น สำเนาทะเบียนที่ดินสาธารณะ บัญชีสำรวจ หรือประกาศ หรือหลักฐานการสงวนหวงห้าม ฯลฯ โดยยื่นผ่านทางสำนักงานที่ดินจังหวัด หรือสำนักงานที่ดินสาขา ซึ่งที่ดินแปลงนั้นอยู่ในเขตพื้นที่รับผิดชอบตามระเบียบฯ ข้อ ๔ และข้อ ๕ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินสาขาแล้วแต่กรณี จะต้องตรวจพิจารณาว่าที่ดินแปลงที่ขออนุญาตอยู่ในลักษณะที่จะออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ได้หรือไม่ ถ้าจะออกให้ไม่ได้ก็ให้รายงานให้กรมที่ดินหรือผู้ว่าราชการจังหวัดทราบเพื่อแจ้งให้ทบวงการเมืองนั้นทราบ ถ้าจะออกให้ได้ก็ให้ส่งเจ้าหน้าที่ลงบัญชีรับเรื่องในบัญชีรายวันรับทำการ (บ.ท.ด.๒) และลงบัญชีเรื่องการรังวัด (บ.ท.ด.๑๑) แล้วพิจารณาสั่งให้ดำเนินการต่อไป การที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินสาขา ได้ส่งรับคำขอไปโดยที่มีได้มีหลักฐานใด ๆ ประกอบคำขอ อาจส่งผลให้การดำเนินการไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ หากที่ดินนั้นมีได้เป็นที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามนัยมาตรา ๘ ตรี ประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนั้น กรณีตามข้อ ๑๖ นี้ควรใช้เฉพาะกรณีที่ไม่มีสำเนาทะเบียนที่ดินสาธารณะ แต่มีหลักฐานประกอบคำขออื่น เช่น บัญชีสำรวจ หรือประกาศ หรือหลักฐานการสงวนหวงห้าม เมื่อดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแล้วจึงจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ไปในคราวเดียวกัน

### ๓. ลักษณะและจุดมุ่งหมายของการจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์

#### ๓.๑ ลักษณะของทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์

ทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ เป็นหลักฐานของทางราชการที่เจ้าหน้าที่ได้จัดทำขึ้นเพื่อบันทึกรายการเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะประโยชน์เอาไว้ให้ทราบว่า ในจังหวัดหนึ่ง ๆ หรืออำเภอหนึ่ง ๆ หรือตำบลหนึ่ง ๆ มีที่ดินสาธารณะประโยชน์เป็นจำนวนเท่าใด อยู่ที่ใด มีเนื้อที่มากน้อยเท่าใด ใช้เพื่อประโยชน์อย่างไร ปัจจุบันในทะเบียนที่สาธารณะประโยชน์แต่ละฉบับที่จัดทำขึ้น จะมีข้อความบ่งบอกถึงสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

## ๑๐๘ คู่มือสนับสนุนการคุ้มครองที่ดินของรัฐ

- (๑) ชื่อที่สาธารณประโยชน์
  - (๒) ที่ตั้งของที่ดิน ว่าตั้งอยู่ที่ หมู่บ้าน ตำบล อำเภอ จังหวัดใด
  - (๓) อาณาเขตที่ดิน และเนื้อที่โดยประมาณ ว่าที่ดินที่หวงห้ามทั้งสี่ทิศที่ดินของบุคคลใดหรือจดสถานที่ใดบ้าง มีเนื้อที่เท่าไร
  - (๔) ผู้ที่ทำการหวงห้าม และ วัน เดือน ปี ที่หวงห้าม เช่น นายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือจะเป็นกระทรวง ทบวง กรม ก็ได้ ชื่อผู้ที่ทำการหวงห้ามและช่วงเวลาของการหวงห้ามมีความสำคัญ เพราะเป็นเครื่องมือพิสูจน์ได้ว่า การสงวนหวงห้ามนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่
  - (๕) สภาพและประวัติความเป็นมา ซึ่งแสดงให้เห็นถึงลักษณะของที่ดิน และความประสงค์ในการหวงห้าม คือ มีความประสงค์ว่าจะหวงห้ามไว้ใช้เพื่อประโยชน์อะไร เช่น ใช้เป็นที่เลี้ยงสัตว์ ความประสงค์ในการหวงห้าม ถือว่าเป็นสาระสำคัญทำให้ทราบว่า จะเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใด เช่น ขึ้นทะเบียนไว้เป็นที่เลี้ยงสัตว์ ก็เป็นที่สาธารณะสำหรับประชาชนใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
  - (๖) ลักษณะการใช้ประโยชน์ เพื่อเป็นข้อมูลที่แสดงให้เห็นว่า ที่ดินที่สงวนหวงห้ามมีลักษณะของการใช้ประโยชน์ อย่างไร เช่น ใช้เป็นที่เลี้ยงสัตว์ร่วมกัน เป็นที่ป่าช้าสาธารณะ สนามกีฬา หอประชุม ประจำหมู่บ้าน หรือที่สาธารณะประจำหมู่บ้าน เป็นต้น
  - (๗) ชื่อผู้จัดทำ และ วัน เดือน ปี ที่จัดทำ เพื่อให้ทราบว่าทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์นี้จัดทำขึ้นโดยผู้ใดและในระยะเวลาใด ซึ่งผู้จัดทำอาจเป็นนายอำเภอ เจ้าพนักงานที่ดินอำเภอ พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับมอบหมาย แต่จะเป็นผู้ใดนั้น ขึ้นอยู่กับว่าได้จัดทำขึ้นโดยอาศัยระเบียบใด และจัดทำขึ้นในระยะเวลาใด ผู้จัดทำอาจเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับมอบหมายให้สำรวจจัดทำหรือคัดลอกทะเบียนก็ได้
  - (๘) ข้อมูลการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) เพื่อให้ทราบข้อมูลเกี่ยวกับเลขที่ เนื้อที่ และวันเดือนที่ได้มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) ในที่สาธารณประโยชน์ตามทะเบียน ซึ่งผู้จัดทำข้อมูลอาจเป็นนายอำเภอ เจ้าพนักงานที่ดินอำเภอ พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับมอบหมายแล้วแต่กรณี
  - (๙) ข้อมูลการถอนสภาพ เนื่องจากที่สาธารณประโยชน์อาจถูกถอนสภาพตามบทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะ หรือโดยพระราชบัญญัติ หรือพระราชกฤษฎีกา เพื่อโอน แลกเปลี่ยน นำไปให้ทบวง การเมืองใช้ประโยชน์ จัดหาผลประโยชน์ หรือจัดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือกฎหมายอื่น แล้วแต่กรณี จึงจำเป็นต้องมีข้อมูลการถอนสภาพดังกล่าว ว่าดำเนินการเมื่อใด มีจำนวนเนื้อที่เท่าใด เพื่อประโยชน์ในการควบคุมและบริหารจัดการที่สาธารณประโยชน์
- ข้อความที่บ่งบอกถึงสาระสำคัญทั้ง ๙ ประการดังกล่าว ปรากฏอยู่ในแบบพิมพ์ทะเบียนที่ดิน สาธารณประโยชน์ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน แต่เนื่องจากการจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ในแต่ละช่วงเวลา อาศัยคำสั่ง ระเบียบ ข้อสั่งการ และแบบพิมพ์ที่แตกต่างกัน ส่งผลให้เกิดปัญหาในเรื่องของการลงข้อมูล ในแบบพิมพ์ โดยเฉพาะในช่องของผู้จัดทำจะมีข้อสงสัยว่าใครจะต้องเป็นผู้ลงลายมือชื่อ ระหว่างผู้ดำรงตำแหน่ง ตามที่ปรากฏในแบบพิมพ์ หรือผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและระเบียบที่บังคับใช้อยู่ เมื่อได้พิจารณา กฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง และข้อสั่งการที่เกี่ยวข้อง ประกอบคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดง ที่ อ.๒๒๙/๒๕๕๑ แล้ว จะพบว่าการจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์เป็นเพียงมาตรการในการควบคุม ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่เจ้าหน้าที่ได้จัดทำขึ้นเพื่อบันทึกรายการเกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์เอาไว้ให้ทราบว่า ในจังหวัดหนึ่ง ๆ หรืออำเภอหนึ่ง ๆ หรือตำบลหนึ่ง ๆ มีที่ดินสาธารณประโยชน์เป็นจำนวนเท่าใด อยู่ที่ใด มีเนื้อที่มากน้อยเท่าใด ใช้เพื่อประโยชน์อย่างไร ทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์จึงไม่ใช่สิ่งที่แสดงถึง

ความสมบูรณ์ของการเป็นที่สาธารณประโยชน์ แต่มีสถานะเป็นหลักฐานของทางราชการ ตามนัยมาตรา ๘ ตีรวรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน การจัดทำทะเบียนจึงต้องปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของทางราชการที่บังคับใช้อยู่ในขณะจัดทำ ดังนั้น การลงลายมือชื่อในช่องของผู้จัดทำจะต้องเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและระเบียบที่บังคับใช้อยู่ หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากผู้มีอำนาจหน้าที่ดังกล่าว มิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งตามที่ปรากฏในแบบพิมพ์ สำหรับปัญหาในเรื่องแบบพิมพ์ของทางราชการที่แตกต่างไปจากระเบียบปัจจุบัน ตราบใดที่ยังมิได้มีการยกเลิกแบบพิมพ์ เจ้าหน้าที่จะต้องปรับใช้แบบพิมพ์ดังกล่าวให้สอดคล้องกับกฎหมายและระเบียบปฏิบัติที่บังคับใช้อยู่ เช่น การขีดฆ่าข้อความที่ไม่ใช้ ไม่ถูกต้อง หรือผิดพลาดเคลื่อนออก พร้อมลงลายมือชื่อและวัน เดือน ปี กำกับไว้ ตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ ซึ่งเป็นเรื่องปกติทั่วไปของการปฏิบัติหน้าที่ราชการ และหลักการดังกล่าวยังปรากฏอยู่ในข้อ ๑๖ ของระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๑๗ ด้วย

### ๓.๒ จุดมุ่งหมายในการจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์

การจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ มีจุดมุ่งหมาย ดังนี้

(๑) เพื่อให้ทราบว่ ที่ดินสาธารณประโยชน์มีอยู่ที่ใดบ้าง ตั้งอยู่ตำบล อำเภอ จังหวัดใด เนื้อที่เท่าใด มีข้างเคียงติดต่อกับที่ดินของบุคคลใดบ้าง สภาพของที่ดินเป็นห้วย หนอง คลอง บึง บาง หรือที่ทำเลเลี้ยงสัตว์

(๒) เพื่อให้ทราบว่ ที่ดินสาธารณประโยชน์ที่นำลงทะเบียนไว้เกิดจากการสงวนหวงห้ามหรือเกิดจากสภาพที่ดินธรรมชาติ เช่น เป็นแม่น้ำ ลำคลอง หรือเกิดจากการใช้ร่วมกันของประชาชน

(๓) เพื่อต้องการสร้างหลักฐานของทางราชการเกี่ยวกับที่ดินของรัฐไว้เป็นหลักฐาน ดังเช่นหลักฐานในที่ดินของเอกชนซึ่งมีหนังสือแสดงสิทธิ หรือหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) เนื่องจากทางราชการยังไม่ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้ทัน จึงได้มีการจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์แปลงนั้นไว้เป็นหลักฐานไปก่อน

(๔) เพื่อใช้เป็นเครื่องมือสนับสนุนในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันมิให้ราษฎรบุกรุกที่สาธารณประโยชน์เอาเป็นประโยชน์ส่วนตัวได้ เพราะเมื่อที่ดินแปลงใดได้จัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ไว้แล้ว ก็ใช้เป็นหลักฐานเพื่อให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบได้ในกรณีที่มีข้อพิพาทว่ ที่ดินแปลงดังกล่าวเป็นของรัฐหรือไม่ มีประวัติความเป็นมาอย่างไร

### ๔. สถานะของทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์

การพิจารณาสถานะของทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์นั้น จะต้องพิจารณาตามบทบัญญัติของกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง และข้อสั่งการที่เกี่ยวข้อง เมื่อจุดมุ่งหมายของการจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ เพื่อต้องการทราบข้อมูลเกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์ เช่น จำนวนแปลง ตำแหน่งที่ตั้ง จำนวนเนื้อที่ อาณาเขต สภาพการใช้ประโยชน์ หลักฐานการสงวนหวงห้าม รวมถึงประวัติความเป็นมา และต้องการที่จะสร้างหลักฐานของทางราชการสำหรับใช้เป็นเครื่องมือสนับสนุนในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินของผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ดังนั้น สาระสำคัญเกี่ยวกับสถานะของทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ จึงต้องพิจารณาจากผลที่เกิดขึ้น เมื่อได้จัดทำทะเบียนและนำไปใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการแล้ว จะมีผลในทางกฎหมายอย่างไร กล่าวคือ เมื่อนำที่ดินแปลงใดมาขึ้นทะเบียนแล้ว ที่ดินตามทีระบุไว้ในทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ว่เป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เช่น ระบุว่า สงวนไว้เป็นที่เลี้ยงสัตว์ เช่นนี้ จะรับฟังได้หรือไม่ว่ ที่ดินแปลงนั้นเป็นที่สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือกรณีที่ดินแปลงใด

## ๑๑๐ คู่มือสนับสนุนการคุ้มครองที่ดินของรัฐ

ไม่ปรากฏอยู่ในทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ จะถือว่าเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันได้หรือไม่ ในเรื่องนี้มีคำพิพากษาศาลฎีกา ตัดสินไว้เป็นบรรทัดฐานแล้ว คือ

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๙๒/๒๕๐๒ และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๙๕๒/๒๕๐๘ วินิจฉัยว่า “การจะเป็นหนองสาธารณะสมบัติของแผ่นดินหรือไม่นั้น กฎหมายมิได้บังคับว่าจะต้องขึ้นทะเบียนไว้ เพราะการเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินหรือไม่นั้น เป็นไปตามสภาพของที่ดินนั้น ว่าเป็นทรัพย์สินที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันหรือไม่”

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๘๑/๒๕๐๖ วินิจฉัยว่า “ที่ดินซึ่งเป็นที่สำหรับราษฎรใช้เลี้ยงสัตว์ร่วมกัน อันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๒) ตั้งแต่ก่อนใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๘ ไม่ต้องออกพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามหรือสงวนแต่ประการใด ทางราชการจะประกาศขึ้นทะเบียนเป็นที่สาธารณะประโยชน์หรือไม่ ไม่ใช่สาระสำคัญ”

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๐๐/๒๕๑๕ วินิจฉัยว่า “ที่ดินซึ่งประชาชนในหมู่บ้านใช้ร่วมกันสำหรับเลี้ยงสัตว์พาหนะโคกระบือและเป็นป่าเข้ามา ๘๐ ปีเศษแล้วเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๓๐๔ (๒) คือ ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันไม่ใช่ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่เป็นทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันนั้นเกิดขึ้นและเป็นอยู่ตามสภาพของที่ดินและการใช้ร่วมกันของประชาชน โดยไม่ต้องมีประกาศพระราชกฤษฎีกาสงวนไว้หรือขึ้นทะเบียนหรือมีเอกสารของทางราชการกำหนดให้เป็นที่สาธารณะประโยชน์เช่นนั้นทั้งผู้ใดไม่อาจยกอายุความขึ้นต่อสู้กับแผ่นดินได้”

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๒๕๔/๒๕๓๐ วินิจฉัยว่า “คำว่า “ที่ดินรกร้างว่างเปล่า” ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๑) ตรงกับคำว่า “ที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน” ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๘ การดำเนินการจัดหาที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินทำเป็นที่สาธารณะประจำตำบลและหมู่บ้าน ตามหนังสือของกระทรวงมหาดไทยถึงคณะกรรมการจังหวัดทุกจังหวัดนั้น จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติดังกล่าว กล่าวคือ ต้องออกเป็นพระราชกฤษฎีกาและประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อไม่ปรากฏว่าได้มีการดำเนินการ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินซึ่งมีผลบังคับอยู่ในขณะนั้น แม้จะได้มีการขึ้นทะเบียนที่พิพาทเป็นที่สาธารณะประจำหมู่บ้านก็ไม่มีผลให้ที่พิพาทเป็นที่สาธารณะประจำหมู่บ้านไปได้ โจทก์เข้าครอบครองที่พิพาทก่อนประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน ทางราชการได้ออกใบเหยียบย่ำให้ เมื่อประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดินโจทก์ได้แจ้งการครอบครองที่ดินไว้แล้ว ทั้งยังครอบครองตลอดมา ที่พิพาทจึงเป็นสิทธิของโจทก์”

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๓๘๐๓/๒๕๓๘ วินิจฉัยว่า “ที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่เป็นทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันนั้น เกิดขึ้นและเป็นอยู่ตามสภาพของที่ดินและการใช้ร่วมกัน โดยไม่ต้องมีเอกสารทางราชการกำหนดให้เป็นที่สาธารณะประโยชน์”

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๔๔/๒๕๔๕ วินิจฉัยว่า “ทรัพย์สินของแผ่นดินจะเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ ขึ้นอยู่กับสภาพของตัวทรัพย์สินนั้นว่า ราษฎรได้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เมื่อที่ดินพิพาทเป็นส่วนหนึ่งของที่ดินสาธารณะประโยชน์ที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันที่ดินพิพาทจึงเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แม้ทางราชการจะไม่ได้ทำหลักฐานหรือขึ้นทะเบียนไว้ ที่ดินพิพาทก็ยังคงเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินตามกฎหมายที่ไม่อาจยกอายุความขึ้นต่อสู้กับแผ่นดินและไม่อาจโอนให้แก่กันได้ เว้นแต่จะอาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา”

จากคำพิพากษาฎีกาดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า ความสมบูรณ์ของการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น ขึ้นอยู่กับว่าที่ดินแปลงนั้นได้มีการสงวนหวงห้ามไว้โดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หรือเกิดจากการใช้ร่วมกันของราษฎรหรือไม่ หรือเป็นที่สาธารณประโยชน์ที่เกิดขึ้นโดยสภาพธรรมชาติหรือไม่ มิได้ขึ้นอยู่กับทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์แต่อย่างใด การจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์เป็นเพียงมาตรการในการควบคุมดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่เจ้าหน้าที่ได้จัดทำขึ้นเพื่อบันทึกรายการเกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์เอาไว้ให้ทราบว่า ในจังหวัดหนึ่ง ๆ หรืออำเภอหนึ่ง ๆ หรือตำบลหนึ่ง ๆ มีที่ดินสาธารณประโยชน์เป็นจำนวนเท่าใด อยู่ที่ใด มีเนื้อที่มากน้อยเท่าใด ใช้เพื่อประโยชน์อย่างไร (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๒๒๙/๒๕๕๑) ตัวอย่างเช่น ที่ดินที่ได้หวงห้ามไว้เป็นทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ มีการนำขึ้นทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ การนำขึ้นทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์เป็นหลักฐานอย่างหนึ่งที่แสดงว่าที่ดินนั้นมีอยู่จริงหรือไม่ เท่านั้น แต่การที่หวงห้ามไว้เป็นที่เลี้ยงสัตว์จะสมบูรณ์ใช้ได้หรือไม่ เพียงจะต้องพิจารณาจากหลักฐานการหวงห้าม นั้น ๆ ฉะนั้น แม้จะมีชื่อเป็นที่ดินที่สงวนไว้สำหรับประชาชนใช้ร่วมกัน อยู่ในทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ แต่ถ้าปรากฏว่า ได้สงวนหวงห้ามไว้โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น ไม่ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ในระหว่างที่มีพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า พ.ศ. ๒๔๗๘ ใช้บังคับ ก็ไม่ทำให้ที่ดินมีชื่ออยู่ในทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์เป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันไปได้

แต่อย่างไรก็ดี แม้ทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์จะไม่ใช้สิ่งใดที่แสดงถึงความสมบูรณ์ของการเป็นสาธารณประโยชน์ แต่ทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ก็ใช้เป็นหลักฐานอย่างหนึ่งที่จะพิสูจน์ข้อเท็จจริงว่า ที่ดินตามที่ปรากฏในทะเบียนฯ เป็นที่สาธารณประโยชน์มาตั้งแต่เมื่อใด มีประวัติความเป็นมาอย่างไร มีเนื้อที่ขอบเพียงใด เพราะในทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์จะปรากฏทั้ง วัน เดือน ปี ที่หวงห้าม วัตถุประสงค์ที่หวงห้าม ผู้ที่ทำการหวงห้าม และยังทำให้ทราบได้ว่าที่ดินนั้นได้กลายเป็นที่สาธารณประโยชน์โดยวิธีการใด เช่น เกิดจากการสงวนหวงห้าม หรือเกิดจากใช้ประโยชน์ร่วมกันของประชาชน เป็นต้น ทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์จึงมีสถานะเป็นหลักฐานของทางราชการ ตามนัยมาตรา ๘ ตรี วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน



## บทที่ ๕ การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

### ๑. ประวัติการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้มีการดำเนินการมานานแล้ว โดยหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงฉบับแรกเป็นที่ตั้งที่พัทลุง ตำบลนาเมือง อำเภอเมืองราชบุรี จังหวัดราชบุรี ออกให้เมื่อวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๔๖๐ ก่อนใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน การออกหนังสือประเภทนี้ อาศัยคำสั่งระเบียบการที่มีมาแต่เดิมของกระทรวงเกษตรธิการ (สมัยก่อนกรมที่ดินขึ้นกับกระทรวงเกษตรธิการ) และหนังสือสั่งการของกรมที่ดิน เช่น ตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ ๑๑๙๘/๒๔๙๔ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๔๙๕ เรื่อง การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา ซึ่งได้เรียนจังหวัดต่าง ๆ ทราบและถือปฏิบัติแล้วโดยหนังสือ ที่ ๑๒๒๖/๒๔๙๕ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๔๙๕ หนังสือกรมที่ดินที่ มท ๐๖๐๖/๙๔๙๒ ลงวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๐๙ ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดสุพรรณบุรี และได้เวียนมาให้ทราบทั่วกันโดยหนังสือ ที่ มท ๐๖๐๖/ว ๙๕๕๗ ลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๐๙ และหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๖๐๖/ว ๑๑๐๘๔ ลงวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๑๑ โดยไม่มีกฎหมายใดสนับสนุนหรือให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ไว้แต่อย่างใด แต่ว่าการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงดังกล่าวในสายตาของคนทั่วไป โดยเฉพาะในชั้นศาลนั้นก็มีความเชื่อถือ เพราะเหตุว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐได้เป็นผู้กระทำการออก ฉะนั้น เหตุผลที่ได้มีการเพิ่มมาตรา ๘ ตีร เข้ามานั้น ก็เพื่อจะรับรองการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้มีผลสมบูรณ์ตามกฎหมายว่า หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงนั้น ๆ ได้มีบทบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์และอำนาจหน้าที่ให้ทำการออกได้<sup>๑๕</sup>

บทบัญญัติมาตรา ๘ ตีร เกิดขึ้นจากการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดินตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๓๔ (พ.ศ. ๒๕๑๕) ดังนี้

“มาตรา ๘ ตีร ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ อธิบดีอาจจัดให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเพื่อแสดงเขตไว้เป็นหลักฐานแบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวงที่ดินตามวรรคหนึ่ง แปลงใดยังไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เขตของที่ดินดังกล่าวให้เป็นไปตามหลักฐานของทางราชการ”

บทบัญญัติมาตรา ๘ ตีร แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้วางหลักการที่สำคัญเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่คุณสมบัติของที่ดิน หลักเกณฑ์และวิธีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง โดยให้อธิบดีกรมที่ดินเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ และกำหนดคุณสมบัติหรือลักษณะของที่ดินที่สามารถออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไว้ ๒ ประเภท คือ ที่ดินของรัฐประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน และประเภทใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ สำหรับแบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

บทบัญญัติมาตรา ๘ ตีร แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน รับรองการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงว่าเป็นเพียงหนังสือสำคัญของทางราชการอย่างหนึ่งซึ่งแสดงเขต ที่ตั้ง และการใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเท่านั้นหาใช่หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของรัฐไม่ สำหรับที่ดินของรัฐแปลงใดที่ยังไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เขตของที่ดินดังกล่าวจึงต้องเป็นไปตามหลักฐานของทางราชการ ตามนัยมาตรา ๘ ตีร วรรคสาม

<sup>๑๕</sup>ศิริ เกวลินสฤกษ์, เรื่องเดิม, หน้า ๖๘

## ๑๑๔ คู่มือสนับสนุนการคุ้มครองที่ดินของรัฐ

ปัจจุบันหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงที่จัดทำขึ้นมีทั้งที่ออกตามบทบัญญัติมาตรา ๘ ตรี และออกตามระเบียบปฏิบัติเดิมก่อนมีบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าว จึงเป็นที่สงสัยว่าสถานะของหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงที่ออกมาก่อนมีบทบัญญัติมาตรา ๘ ตรี จะเป็นเช่นไร ในเรื่องนั้นนอกจากความเห็นของ ศาสตราจารย์ศิริ เกวลินสฤทธ์ที่มองว่า “การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงดังกล่าวในสายตาของคนทั่วไป โดยเฉพาะในชั้นศาลนั้นก็มีความเชื่อถือ เพราะเหตุว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐได้เป็นผู้กระทำการออก” ท่านศาสตราจารย์ ภาสกร ชุมหอไร ยังได้ให้ความเห็นไว้ว่า “ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๓๔ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ เพิ่มเติมมาตรา ๘ ตรี ขึ้นมาใหม่เพื่อให้การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงที่จะทำต่อไปถูกต้องชอบด้วยกฎหมายขึ้น และเป็นการรับรองหนังสือชนิดนี้ที่ออกไปก่อนหน้าปี พ.ศ. ๒๕๑๕ ให้เป็นการออกที่ถูกต้องด้วย”<sup>๑๖</sup> กรณีนี้ผู้เขียนเห็นว่า เมื่อได้พิจารณาสถานะทางกฎหมายของหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงตามบทบัญญัติมาตรา ๘ ตรี แล้วว่าเป็นเพียงหนังสือสำคัญของทางราชการอย่างหนึ่งที่จัดทำขึ้นเพื่อแสดงเขตที่ดินของรัฐไว้เป็นหลักฐานเท่านั้น การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไม่ว่าจะกระทำก่อนหรือหลังมีบทบัญญัติมาตรา ๘ ตรี ถือว่าเป็นการจัดทำแนวเขตที่ดินของรัฐ โดยเจ้าหน้าที่รัฐทั้งสิ้น และเมื่อบัญญัติมาตรา ๘ ตรี วรรคสาม บัญญัติว่า “ที่ดินตามวรรคหนึ่ง แปลงโดยยังไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เขตของที่ดินดังกล่าวให้เป็นไปตามหลักฐานของทางราชการ” จึงแปลความได้ว่า หากที่ดินแปลงใดมีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแล้ว เขตของที่ดินดังกล่าวต้องเป็นไปตามหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง และสามารถใช้เป็นพยานหลักฐานในชั้นศาลได้ จึงไม่ควรมีข้อสงสัยเกี่ยวกับสถานะของหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงอีก

## ๒. การจัดให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงตามประมวลกฎหมายที่ดิน

ปัจจุบันการจัดให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงมีกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง และหนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ เช่น

### ๑) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔

มาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ “สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นรวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดิน ซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักราชการ บ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์”

มาตรา ๑๓๐๔ เป็นบทบัญญัติกล่าวถึงสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งมีอยู่ ๓ ประเภท แต่ใช้ว่าสาธารณสมบัติของแผ่นดินทั้งหมดจะสามารถออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้ การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงจะต้องปฏิบัติตามมาตรา ๘ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งได้กำหนดคุณสมบัติของที่ดินที่จะสามารถออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไว้เพียง ๒ ประเภท คือ ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน (ม.๑๓๐๔ (๒)) และที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ (ม.๑๓๐๔ (๓)) สำหรับสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินรกร้างว่างเปล่า (ม.๑๓๐๔ (๑)) ไม่สามารถออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้

<sup>๑๖</sup> ภาสกร ชุมหอไร, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน, (สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, กรุงเทพฯ, ๒๕๓๖), หน้า ๑๑๐

## ๒) ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๘ ตรี

“มาตรา ๘ ตรี ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ อธิบดีอาจจัดให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเพื่อแสดงเขตไว้เป็นหลักฐาน

แบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ที่ดินตามวรรคหนึ่ง แปลงใดยังไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เขตของที่ดินดังกล่าวให้เป็นไปตามหลักฐานของทางราชการ”

หลักการที่สำคัญเกี่ยวกับการจัดให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ตามนัยมาตรา ๘ ตรี

(๑) สถานะทางกฎหมายของหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เมื่อได้พิจารณาจากบทบัญญัติมาตรา ๘ ตรี แล้วเห็นว่า เป็นเพียงหนังสือสำคัญของทางราชการอย่างหนึ่งที่ทำขึ้นเพื่อแสดงเขตที่ดินของรัฐไว้เป็นหลักฐานเท่านั้น หากใช้หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของรัฐไม่ หมายความว่า ที่ดินที่จะนำมาออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงนั้นต้องมีสถานะเป็นที่ดินของรัฐประเภทนั้น ๆ มาก่อน มิใช่หมายความว่าเมื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแล้วที่ดินนั้นจึงตกเป็นที่ดินของรัฐ

(๒) ที่ดินของรัฐที่สามารถออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้ มี ๒ ประเภท คือ ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน (ม.๑๓๐๔ (๒) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์) และที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ (ม.๑๓๐๔ (๓) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์) สำหรับสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินรกร้างว่างเปล่า (ม.๑๓๐๔ (๑) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์) หรือที่ดินของรัฐที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาไม่สามารถออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้ หากจำเป็นจะต้องออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินก็จะต้องออกเป็นโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้วแต่กรณี

(๓) อำนาจหน้าที่ในการจัดให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงตามมาตรา ๘ ตรี เป็นของอธิบดีกรมที่ดิน ฉะนั้น อธิบดีกรมที่ดินจึงมีอำนาจที่จะพิจารณาว่า ที่ดินในลักษณะเช่นใดจะสมควร หรือไม่สมควรออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ เช่น ที่ดินของรัฐประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน ที่มีลักษณะเป็นที่ชายตลิ่ง ทางบก ทางน้ำ ถ้ากระโดง ล่างธารสาธารณะ ทางระบายน้ำ แม่น้ำ ลำคลอง อธิบดีกรมที่ดินเห็นว่าเป็นที่ดินที่โดยสภาพมีแนวเขตธรรมชาติอยู่แล้วจึงกำหนดยกเว้นมิให้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง สำหรับแม่น้ำ ลำคลองนั้น อาจเปลี่ยนขอบเขตไปได้ตามธรรมชาติ โดยออกเป็นทิ้งกริมตลิ่งซึ่งบุคคลอาจได้มาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๘ หรือบางแห่งอาจจะพังลงน้ำกลายเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่พลเมืองใช้ร่วมกัน หากจะให้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงก็จะเป็นการยุ่งยาก

(๔) แบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ซึ่งก็ได้แก่กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๖ (พ.ศ. ๒๕๑๖) และที่แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ ๔๕ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗

(๕) การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงมีวัตถุประสงค์เพื่อหาข้อยุติเกี่ยวกับอาณาเขต ตำแหน่งที่ตั้ง และการใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐนั้น ๆ ดังนั้น เมื่อที่ดินของรัฐแปลงใดได้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแล้ว ต้องถือว่าข้อมูลดังกล่าวเป็นที่ยุติตามกฎหมาย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าเป็นการออกไปโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งจะต้องมีการแก้ไขหรือเพิกถอนแล้วแต่กรณี สำหรับที่ดินของรัฐแปลงใดที่ยังไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เขตของที่ดินดังกล่าวจึงต้องเป็นไปตามหลักฐานของทางราชการ ตามนัยมาตรา ๘ ตรี วรรคสาม เช่น ทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ที่กระทรวงมหาดไทย ได้สั่งให้จังหวัดต่าง ๆ สสำรวจและ

## ๑๑๖ คู่มือสนับสนุนการคุ้มครองที่ดินของรัฐ

จัดทำขึ้น ประกาศการสงวนหวงห้ามที่ดินของทางราชการ พระราชกฤษฎีกาที่ออกตาม พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๘ ประกาศคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ตามนัยมาตรา ๒๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ทะเบียนที่ราชพัสดุ ฯลฯ

**๓) กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๖ (พ.ศ. ๒๕๑๖) และที่แก้ไขเพิ่มเติมตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๕ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗**

กระบวนการในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงนั้น มาตรา ๘ ตี ๖ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติว่า “แบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง” ซึ่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๖ (พ.ศ. ๒๕๑๖) และที่แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ ๔๕ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ กำหนด แบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไว้ ดังนี้

(๑) ทบวงการเมืองผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ประสงค์จะให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงสำหรับที่ดินแปลงใด ให้แสดงความประสงค์ต่ออธิบดี

(๒) เมื่อได้รับคำขอตามข้อ (๑) ให้อธิบดีจัดให้มีการสอบสวนและรังวัดทำแผนที่ตามวิธีการรังวัดเพื่อออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และประกาศการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ประชาชนทราบกำหนดสามสิบวัน โดยปิดไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขาหนึ่งฉบับ ณ ที่ทำการอำเภอหรือกิ่งอำเภอท้องที่หรือที่ทำการเขตหนึ่งฉบับ ณ ที่ทำการกำนันหนึ่งฉบับ และในบริเวณที่ดินนั้นหนึ่งฉบับ สำหรับในเขตเทศบาลให้ปิดไว้ ณ สำนักงานเทศบาลอีกหนึ่งฉบับด้วย ในประกาศดังกล่าวให้มีแผนที่แสดงแนวเขตที่ดินที่ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง และกำหนดระยะเวลาที่ผู้มีส่วนได้เสียจะคัดค้านไว้ด้วย ซึ่งจะต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวันนับแต่วันประกาศ ถ้าไม่มีผู้คัดค้านให้ดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงต่อไป

(๓) ในกรณีที่มีผู้คัดค้าน ให้ดำเนินการตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๕ (พ.ศ. ๒๕๓๗) และให้อธิบดีรอกการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไว้ แล้วดำเนินการดังนี้

ก. ในกรณีที่ผู้คัดค้านไม่มีหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน และไม่ไปใช้สิทธิทางศาลภายในหกสิบวันนับแต่วันที่คัดค้าน ให้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้ หากผู้คัดค้านไปใช้สิทธิทางศาลให้รอกการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเฉพาะส่วนที่คัดค้านจนกว่าจะได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดของศาล แสดงว่าผู้คัดค้านไม่มีสิทธิในที่ดินนั้น

ข. ในกรณีที่ผู้คัดค้านมีหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินให้รอกการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเฉพาะส่วนที่ได้คัดค้านไว้ก่อน และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตรวจสอบสิทธิในที่ดินของผู้คัดค้าน ว่าได้มาโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ถ้าปรากฏว่าได้มาโดยไม่ชอบให้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงและแจ้งให้ผู้คัดค้านทราบภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ทราบผลการตรวจสอบ และถ้าปรากฏว่าได้มาโดยชอบ ให้แจ้งให้ผู้คัดค้านทราบโดยเร็ว แล้วระงับการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเฉพาะส่วนนั้น (ปฏิบัติตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๘/ว ๒๕๕๒๘ ลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๔๐ เรื่อง ซ้อมความเข้าใจเกี่ยวกับทางปฏิบัติตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๕ (พ.ศ. ๒๕๓๗))

(๔) หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ใช้แบบ ส.ธ. ๑ ท้ายกฎกระทรวงนี้

(๕) หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ทำขึ้นสามฉบับ มอบให้ผู้ดูแลรักษาถือไว้หนึ่งฉบับและเก็บไว้ ณ กรมที่ดินหนึ่งฉบับ กรณีที่ดินคาบเกี่ยวหลายจังหวัดให้จัดทำเพิ่มขึ้นตามจังหวัดที่เกี่ยวข้อง (ระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ฉบับที่ ๖ (พ.ศ. ๒๕๓๙))

(๖) ถ้าหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงสูญหายให้อธิบดีออกใบแทนให้

#### ๔) ระเบียบ คำสั่ง และหนังสือสั่งการที่สำคัญ

(๑) ระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๑๗, ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๒๐), ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๒๐), ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๒๒), ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๓๐) และฉบับที่ ๖ (พ.ศ. ๒๕๓๙)

(๒) ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการมอบหมายให้สถาปนาบล หรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนช่วยเหลือในการดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๔๓

(๓) คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๙๔๘/๒๕๑๖ ลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๑๖ เรื่อง มอบหมายการดำเนินการขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

(๔) ระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๒๙

(๕) คำสั่งกรมที่ดิน ที่ ๒๑๘๘/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๖ เรื่อง มอบอำนาจของอธิบดีกรมที่ดินให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการปฏิบัติราชการแทน

(๖) หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๘/ว ๒๙๕๒๘ ลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๔๐ เรื่อง ข้อความเข้าใจเกี่ยวกับทางปฏิบัติตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๔๕ (พ.ศ. ๒๕๓๗)

(๗) หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๑.๔/ว ๗๑๘๒ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๕๒ เรื่อง การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

(๘) บันทึกข้อตกลงระหว่างกรมที่ดินกับกรมธนารักษ์ เรื่อง การรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง การระวางชี้แนวเขตและลงนามรับรองแนวเขตที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๓

### ๓. ขั้นตอนการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงตามประมวลกฎหมายที่ดิน

ขั้นตอนและวิธีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เป็นไป ตามนัยมาตรา ๘ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ประกอบกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๒๖ (พ.ศ. ๒๕๑๖) และที่แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ ๔๕ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ โดยปฏิบัติตามระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๑๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้

#### ๓.๑ การยื่นคำขอและการพิจารณาคำขอ

เป็นไปตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๒๖ (พ.ศ. ๒๕๑๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ข้อ ๑ ประกอบระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๑๗ ข้อ ๓ - ๕

#### ๑) ประเภทที่ดินที่จะออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

(๑) ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันตามประมวลแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๒) เช่น ทุ่งเลี้ยงสัตว์สาธารณะ หนองสาธารณะ บึงสาธารณะ เว้นแต่ที่สาธารณะโดยสภาพมีแนวเขตธรรมดาอยู่แล้ว เช่น ที่ชายตลิ่ง ทางหลวง ทางน้ำ ทะเลสาบ แม่น้ำ ลำคลอง ฯลฯ

(๒) ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๓) เช่น ที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งสำนักราชการบ้านเมือง ป้อมและโรงทหาร ที่ดินที่สงวนหวงห้ามหรือขึ้นทะเบียนเป็นของทบวงการเมืองที่ดินที่รัฐซื้อหรือมีผู้ใดให้ เป็นต้น (ที่ดินประเภทนี้มีทั้งที่เป็นที่ราชพัสดุ ตามความในมาตรา ๔ แห่ง พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่ดินของหน่วยงานรัฐอื่น ที่มีกฎหมายยกเว้นมิให้เป็นที่ราชพัสดุ) (ระเบียบฯ ข้อ ๓)

## ๒) ผู้ขอและการยื่นคำขอ

เมื่อทบวงการเมืองผู้มีอำนาจดูแลรักษาที่ดินเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะมีความประสงค์จะให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินแปลงใดให้ทบวงการเมืองนั้นแสดงความประสงค์เป็นหนังสือถึงอธิบดีกรมที่ดิน แจ้งความประสงค์และสภาพที่ดินแปลงที่จะให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน พร้อมด้วยหลักฐานของที่ดินแปลงนั้น เช่น สำเนาทะเบียนที่ดินสาธารณะ บัญชีสำรวจหรือประกาศ หรือหลักฐานการสงวนหวงห้าม ฯลฯ โดยยื่นผ่านทางสำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขาซึ่งที่ดินแปลงนั้นอยู่ในเขต กรณีที่ดินตั้งอยู่คาบเกี่ยวหลายจังหวัดให้แสดงความประสงค์ผ่านทางสำนักงานที่ดินจังหวัด หรือสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขาที่มีที่ดินส่วนใหญ่ตั้งอยู่ กรณีเช่นนี้ให้สำนักงานที่ได้รับแจ้งความประสงค์เป็นผู้พิจารณาดำเนินการต่อไป และเมื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินแล้วให้จำลองรูปถ่ายส่งจังหวัดที่เกี่ยวข้องจังหวัดละ ๑ ฉบับด้วย (ระเบียบฯ ข้อ ๔)

การแสดงความประสงค์ให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน ทบวงการเมืองใดจะเป็นผู้แสดงความประสงค์นั้นต้องเป็นไปตามประเภทของที่ดินที่จะออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน ซึ่งแยกเป็น ๒ ประเภท ได้แก่

(๑) ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน ถ้าอยู่ในความดูแลรักษาของกระทรวงมหาดไทย เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้แสดงความประสงค์ ในฐานะผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษา แต่ในทางปฏิบัติกระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งที่ ๙๔๘/๒๕๑๖ ลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๑๖ มอบหมายให้นายอำเภอผู้ดูแลรักษาตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ มาตรา ๑๑๗ และมาตรา ๑๒๒ ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่เป็นผู้มีอำนาจดำเนินการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้ เพื่อความสะดวกและรวดเร็ว (หลักฐานที่ต้องใช้ประกอบคำขอ ได้แก่ สำเนาทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ บัญชีสำรวจ ประกาศหรือหลักฐานการสงวนหวงห้าม ฯลฯ) เนื่องจากในมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ซึ่งแก้ไขใหม่ให้นายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีฐานะเป็นทบวงการเมืองด้วย ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีอำนาจยื่นคำขอรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินได้ แต่ในกระบวนการจะต้องดำเนินการร่วมกัน (หนังสือกรมที่ดินที่ มท ๐๕๑๑.๔/ว ๗๑๘๒ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๕๒)

(๒) ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ถ้าเป็นที่ราชพัสดุเป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการคลังเป็นผู้แสดงความประสงค์ในฐานะเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้ออกกฎกระทรวงให้กรมธนารักษ์เป็นผู้แสดงความประสงค์สำหรับที่ดินที่อยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร ส่วนในจังหวัดอื่นให้เป็นหน้าที่ของธนารักษ์พื้นที่จังหวัด เว้นแต่ที่ดินของกระทรวงกลาโหม กระทรวงการคลังมอบให้ปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศ หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นผู้ดำเนินการแทน (หลักฐานที่ต้องใช้ประกอบคำขอ ได้แก่ หลักฐานการนำขึ้นทะเบียนของทบวงการเมือง ประกาศ หรือหลักฐานการสงวนหวงห้ามหรือหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน (ถ้ามี) ฯลฯ) โดยให้ถือปฏิบัติตามบันทึกข้อตกลงระหว่างกรมที่ดินกับกรมธนารักษ์ เรื่อง การรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน การระวางชี้แนวเขตและลงนามรับรองแนวเขตที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๓ สำหรับที่ดินของหน่วยงานรัฐอื่น ที่มีกฎหมายยกเว้นมิให้เป็นที่ราชพัสดุนั้น เป็นหน้าที่ของทบวงการเมืองที่มีอำนาจดูแลรักษาฯ ที่จะต้องยื่นแสดงความประสงค์ในการจัดให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน

### ๓) การพิจารณาคำขอ

เมื่อรับคำขอแล้วเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาแล้วแต่กรณี จะต้องพิจารณาว่าที่ดินแปลงที่ขอนั้นอยู่ในลักษณะที่จะออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้หรือไม่ ถ้าออกไม่ได้ให้แจ้งทบวงการเมืองนั้นทราบ ถ้าจะออกให้ได้ก็ให้ส่งเจ้าหน้าที่ลงบัญชีรับเรื่องในบัญชีรายวันทำการ (บ.ท.ด. ๒) และลงบัญชีเรื่องการรังวัด (บ.ท.ด. ๑) แล้วพิจารณาสั่งให้ดำเนินการต่อไป (ระเบียบฯ ข้อ ๕)

#### ๓.๒ กระบวนการรังวัดทำแผนที่และการสอบสวน

เป็นไปตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๖ (พ.ศ. ๒๕๑๖) แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๕ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ข้อ ๒ และระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๑๗ ข้อ ๖ - ๑๑

##### ๑) วิธีการรังวัด

การรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ดำเนินการ ดังนี้

(๑) ที่ดินบริเวณที่มีระวางแผนที่แล้วให้ปฏิบัติตามระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการรังวัดและการลงรูปแผนที่ในระวางแผนที่ กรณีการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย พ.ศ. ๒๕๒๗ ลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๒๗ โดยอนุโลม

(๒) ที่ดินซึ่งอยู่ห่างจากเส้นโครงงานหมวดหลักฐานแผนที่ของกรมที่ดินหรือกรมแผนที่ทหารไม่เกิน ๒ กิโลเมตร ให้ทำการวางโครงหมวดหลักฐานแผนที่ออกจากหมวดหลักฐานแผนที่ดังกล่าว และให้ปฏิบัติตามระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการสร้างและซ่อมแซมหมวดหลักฐานโครงงานแผนที่ พ.ศ. ๒๕๒๖ ลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๖

(๓) ที่ดินซึ่งอยู่ห่างจากหมวดหลักฐานแผนที่เกินกว่ากิโลเมตรให้ทำการวางโครงหมวดหลักฐานแผนที่บรรจบตัวเอง (รูปลอย) เพื่อทำการรังวัดโดยยึดหลักเขต โดยใช้กล้องธิดาโดไลท์ และใช้หมวดหลักฐานแผนที่ ตามแบบของกรมที่ดินเท่านั้น ที่ดินแปลงได้อยู่ใกล้กับสิ่งถาวรที่สังเกตได้ง่าย เช่น เจดีย์ สะพาน หลักกิโลเมตร เสาไฟฟ้า เสาโทรเลข ให้ยึดโยงเข้ากับหลักเขตที่ดินหรือหลักเขตสาธารณประโยชน์ว่าตั้งอยู่ที่ใด

(๔) การเก็บหลักฐานแผนที่ให้ปฏิบัติดังนี้

ก. กรณีมีระวางแผนที่ให้ปฏิบัติตามระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการควบคุมต้นร่างแผนที่รายการรังวัด รายการคำนวณ และระวางแผนที่ในสำนักงานที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ และฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๒๕)

ข. กรณีไม่มีระวางแผนที่ให้เก็บรวมไว้เป็นแปลง ๆ

(๕) ในบริเวณที่มีระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ สำหรับออกโฉนดที่ดินอยู่แล้วให้ใช้ระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้ โดยดำเนินการรังวัดเช่นเดียวกับการออกโฉนดที่ดิน

(๖) ถ้ามีระวางรูปถ่ายทางอากาศเพื่อออก น.ส. ๓ ก. ใช้อยู่ที่อำเภอนั้น ๆ ให้นำรูปแผนที่การรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงลงระวางรูปถ่ายทางอากาศด้วย

(๗) การรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในบริเวณประกาศการเดินทางสำรวจและสอบเขตทั้งตำบลให้เจ้าหน้าที่เดินทางสำรวจและสอบเขตทั้งตำบลเป็นผู้ดำเนินการตามระเบียบนี้โดยอนุโลมและให้ทำการรังวัดวิธีเดียวกันกับการรังวัดเดินทางสำรวจและสอบเขตทั้งตำบล

(๘) บริเวณที่ดำเนินการออกโฉนดที่ดิน โดยนำหลักฐานเกี่ยวกับระวางรูปถ่ายทางอากาศที่ใช้กับหนังสือรับรองการทำประโยชน์มาปรับแก้ตามหลักวิชาการแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ โดยไม่ต้องทำการ

## ๑๒๐ คู่มือสนับสนุนการคุ้มครองที่ดินของรัฐ

สำรวจรังวัด ให้นำรูปลงหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงที่ได้ลงระวางรูปถ่ายทางอากาศไว้แล้วมาลงในระวางแผนที่ด้วย

(๙) ให้ช่างรังวัดส่งเรื่องที่ทำกรรังวัดแล้วเสร็จ พร้อมกับใบสำคัญค่าใช้จ่ายต่อผู้ควบคุมสายรังวัดตามระเบียบนี้ในท้องที่นั้น ๆ ทุก ๆ เดือน ถ้าไม่มีผู้ควบคุมสายรังวัด ให้ส่งต่อหัวหน้าฝ่ายรังวัดสำนักงานที่ดิน หรือเสนอต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินสาขาดำเนินการไปเป็นประจำทุก ๆ เดือน ห้ามเก็บบอไว้เป็นอันขาด

(๑๐) กรณีกรมที่ดินส่งช่างรังวัดจากส่วนกลางไปทำการรังวัดให้ดำเนินการในสนามให้แล้วเสร็จก่อนวันเดินทางกลับพอสมควร เพื่อจะได้มีเวลาแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ของเรื่องราวการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้เรียบร้อย (ระเบียบฯ ข้อ ๖)

### ๒) การปักหลักเขตที่ดินและแผ่นป้ายบอกชื่อที่สาธารณะ

(๑) ให้ใช้หลักเขตที่ดินตามแบบที่กรมที่ดินกำหนด แต่ถ้าทบวงการเมืองที่ขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงจะหาหลักเขตมาเองก็ให้ทำได้ แต่หลักเขตนั้นต้องเป็นไปตามแบบของกรมที่ดินและให้หมายเลขประจำหลักด้วย โดยขอเลขหมายจากกรมที่ดิน

(๒) สำหรับที่ดินสาธารณประโยชน์ให้ปักหลักเขตที่สาธารณะ การปักหลักเขตที่สาธารณะให้ปักเฉพาะมุมเขตที่สำคัญ ๆ เท่านั้น มุมย่อยอื่นให้ใช้หลักเขตที่ดินปัก การเขียนหรือแสดงหลักเขตที่สาธารณะให้เขียนวงกลมหลักเขตที่ดินไว้แล้วครอบด้วยรูปสี่เหลี่ยม (แทนหลักเขตที่ดินสาธารณประโยชน์)

(๓) หลักเขตที่สาธารณประโยชน์เป็นหลักคอนกรีตเสริมเหล็กลักษณะสี่เหลี่ยมขนาด ๑๒ x ๑๒ ซม. x ๑.๐๐ เมตร ปลายแหลมแบบรูปจั่วมีฐานหนา ๑๐ ซม. ออกไปสองข้าง ๆ ละ ๑๒ ซม. ส่วนบนของหลักด้านหนึ่งเขียนด้วยอักษรสีเขียวลึกลงไปในเนื้อหลักว่า “เขตที่สาธารณะ” ตามแบบท้ายระเบียบ

(๔) แผ่นป้ายบอกชื่อที่สาธารณประโยชน์มี ๒ แบบ

ก. แผ่นป้ายบอกชื่อที่สาธารณประโยชน์ให้ทำด้วยไม้บุสังกะสีขนาด ๐.๘ x ๒.๐๐ เมตร พื้นทาสีขาว ตัวอักษรทาสีเทา บอกชื่อที่สาธารณะ ตำบล อำเภอ เช่น หอนงยาวสาธารณประโยชน์ ตำบลลำตาเสา อำเภอลำทะเมนชัย หรือจะใช้ชื่อละมุนีนิยมฉลุเป็นตัวอักษรตรึงติดกับแผ่นป้ายก็ได้ เสาป้ายมี ๒ เสา ใช้ไม้ขนาด ๒.๕๐ x ๗.๕๐ ซม. ยาว ๓ เมตร ทาสีขาวปักดินให้ลึกประมาณ ๗๐ ซม. และใช้ไม้ขนาด ๒.๕๐ x ๗.๕๐ ซม. ยาว ๓ เมตร ๒ ท่อน เป็นเสาค้ำกันป้ายเอน (ระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๑๗ ข้อ ๗.๔)

ข. แผ่นป้ายบอกชื่อที่สาธารณประโยชน์ ทำด้วยแผ่นเหล็กหนา ๑/๑๖ นิ้ว (๑.๕๘ มม.) ขนาด ๑.๒๐ x ๐.๖๐ เมตร ทาสีกันสนิม รองพื้นทั้งด้านหน้า และด้านหลังทับ ๒ ครั้ง เฉพาะด้านหน้าทาสีเขียวทับ และขอบทาสีโดยรอบ ขนาด ๒.๕ ซม. เขียนชื่อที่สาธารณประโยชน์ด้วยสีขาวยตัวอักษรขนาดสูง ๘ ซม. ส่วนชื่อตำบลและอำเภอ ตัวอักษรขนาดสูง ๖ ซม. และเจาะรูสำหรับน๊อตยึดไม่น้อยกว่า ๒ รู ขนาด ๙ มม. ยาวตามความหนาของเสาป้ายแต่ละแบบ

เสาป้าย ทาสีขาวปักลงไปในดินประมาณ ๗๐ ซม. มี ๒ แบบ คือ

แบบที่ ๑ ใช้เสาคอนกรีตอัดแรงสำเร็จรูปคุณภาพเทียบของ CPAC ขนาด ๐.๐๘ x ๐.๐๘ x ๒.๗๐ เมตร มีรูสำหรับยึดป้าย ขนาด ๙ มม. ไม่น้อยกว่า ๒ รู

แบบที่ ๒ ใช้เสาคอนกรีตเสริมเหล็กขนาด ๐.๑๐ x ๐.๑๐ x ๒.๗๐ เมตร เสริมเหล็กเส้นผ่านศูนย์กลาง ๖ มม. จำนวน ๔ เส้น เหล็กปลอกเส้นผ่านศูนย์กลาง ๖ มม. ระยะ ๐.๑๕ เมตร ส่วนผสม

คอนกรีต ๑/๒/๔ (โดยปริมาตร) เจาะรูปตัดแผ่นป้ายแต่ละ ๒ รู ขนาด ๙ มม. (ตามแบบทำระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง) (ระเบียบฯ ข้อ ๗)

### ๓) การเขียนรูปแผนที่ลงในหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

การเขียนรูปแผนที่ลงในหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (สค.๑) ให้ย่อ หรือขยายรูปแผนที่ลงให้ เหมาะกับเนื้อที่สำหรับรูปแผนที่ในหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง และการเขียนมาตราส่วนซึ่งย่อ หรือขยายนั้นไว้ด้วย กรณีรูปแผนที่ซึ่งสามารถย่อให้เล็กลงได้ที่สุดแล้วนั้น ยังใหญ่และไม่สามารถจำลอง ลงในเนื้อที่สำหรับรูปแผนที่ก็ให้จำลองรูปแผนที่นั้นลงในใบต่อได้ โดยให้หมายเหตุด้วยอักษรสีแดง ไว้ในเนื้อที่สำหรับรูปแผนที่ว่า “รูปแผนที่ใบต่อ” และถ้าหากใบต่อมีหลายแผ่นให้บอกแผนที่ไว้ที่มุมบนขวามือ แต่ละแผ่นโดยเรียงลำดับตามลักษณะรูปแผนที่แล้วให้เย็บรูปแผนที่ใบต่อกับหนังสือสำคัญสำหรับ ที่หลวงเรียงตามลำดับจากแผ่นน้อยไปหามาก (ระเบียบฯ ข้อ ๘)

การเขียนข้างเคียงในรูปแผนที่ของหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ถือปฏิบัติตามระเบียบ กรมที่ดิน ว่าด้วยการเขียนข้างเคียงและการรับรองแนวเขตที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๑

### ๔) การรังวัดทำแผนที่และการสอบสวน

(๑) การรังวัดให้ถือเขตตามที่ปรากฏในหลักฐานหรือทะเบียนเดิมของทางราชการ แต่ถ้าเขต ระยะ และข้างเคียงเปลี่ยนแปลงไปจากหลักฐานหรือทะเบียนเดิม ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ทำการ รังวัดสอบสวนบันทึกถ้อยคำผู้นำทำการรังวัด ผู้ปกครองท้องที่ และผู้สูงอายุที่เชื่อถือได้ในท้องถิ่นนั้นดี และ เคยใช้ประโยชน์ร่วมกันสัก ๓-๔ คน ถึงสาเหตุของการเปลี่ยนแปลงไว้เป็นหลักฐาน หากปรากฏว่า ได้เนื้อที่น้อยกว่าหลักฐานหรือทะเบียนเดิมมากและข้างเคียงเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม หรือไม่อาจทราบได้ว่า เขตและเนื้อที่ควรจะอยู่แคไหน เพียงใด หรือผู้นำทำการรังวัดหรือผู้ขอไม่สามารถชี้เขตให้ถูกต้อง ให้เจ้าพนักงานที่ดินแจ้งให้นายอำเภอทราบเพื่อให้สภาตำบลพิจารณาตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการมอบหมายให้สภาตำบลมีส่วนช่วยเหลือควบคุมการดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๑๙ ต่อไป (ระเบียบฯ ข้อ ๙)

ปัจจุบันถ้าการรังวัดได้เนื้อที่น้อยไปจากเดิมโดยไม่ปรากฏว่ามีผู้หนึ่งผู้ใดบุกรุกต้องดำเนินการตาม ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการมอบหมายให้สภาตำบลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นช่วยเหลือ ในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๔๓ โดยให้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงตามผลการ รังวัดไปก่อน เสร็จแล้วแจ้งให้นายอำเภอทราบเพื่อสอบสวนข้อเท็จจริงว่าที่สาธารณประโยชน์แปลงนั้นน้อยไป เพราะเหตุใด มีจำนวนเนื้อที่เท่าใด โดยขอความเห็นต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อประกอบการพิจารณา หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความเห็นเป็นอย่างอื่นภายใน ๓๐ วัน ให้ดำเนินการต่อไป

(๒) ในการรังวัดหากมีการคัดค้าน ให้ทำการรังวัดทำแผนที่โดยสังเขป แสดงเขตเป็นเส้นประ และเนื้อที่ที่มีการคัดค้านแต่ละรายไว้ในแผนที่ต้นร่างและกระดาษบาง โดยให้จดแจ้งข้อความไว้ในแปลงที่มี การคัดค้านว่า “(ชื่อผู้คัดค้าน) คัดค้าน” และให้ดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเฉพาะส่วนที่ไม่มี ผู้คัดค้านไปก่อน การรับรองเขตด้านที่มีการคัดค้านให้บันทึกถ้อยคำผู้นำทำการรังวัดหรือผู้นำชี้เขตไว้เป็นหลักฐาน โดยไม่ต้องให้ผู้คัดค้านลงชื่อรับรองเขต หากมีผู้บุกรุกแต่ไม่คัดค้าน หรือยอมรับว่าเป็นที่สาธารณประโยชน์ ให้บันทึกถ้อยคำผู้บุกรุก ว่าได้เข้าทำประโยชน์อะไร ตั้งแต่เมื่อใด เป็นจำนวนเนื้อที่เท่าใด โดยไม่ต้องรังวัด แสดงรายละเอียด เช่น กรณีที่มีการคัดค้าน (ระเบียบฯ ข้อ ๙)

(๓) กรณีที่ทางสาธารณประโยชน์รณรงค์ไว้ไม่ได้ หรือมีห้วย ลำน้ำ ซึ่งอยู่ในความดูแลรักษา ของนายอำเภออยู่ในบริเวณที่ดินที่ขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง จะพิจารณาออกหนังสือสำคัญสำหรับ ที่หลวงเป็นแปลงเดียวกันก็ได้ ทั้งนี้ ต้องบันทึกถ้อยคำยินยอมของผู้ดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์นั้น ๆ ไว้

## ๑๒๒ คู่มือสนับสนุนการคุ้มครองที่ดินของรัฐ

และบันทึกคำรับรองของผู้ขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไว้ด้วยว่าจะไม่ทำให้เสียหายแก่การใช้ที่สาธารณประโยชน์นั้น ๆ และให้แสดงเขตทางหรือห้วย ลำน้ำ นั้น ๆ เป็นเส้นประไว้ในรูปแผนที่

ถ้ามีคลองสาธารณประโยชน์อยู่ในบริเวณที่ดินที่ขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ให้กันเขตคลองสาธารณประโยชน์ออก และออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเป็นแปลง ๆ แล้วแต่กรณี (ระเบียบฯ ข้อ ๑๐)

(๔) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสอบสวนผู้ขอหรือตัวแทน ซึ่งได้นำเจ้าพนักงานทำการรังวัดถึงที่ตั้ง จำนวนเนื้อที่ ไร่ ไร่ และอาณาเขตของที่ดินแปลงที่ขอ ตามแบบบันทึกการสอบสวนเพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (แบบ ส.ธ. ๒) (ระเบียบฯ ข้อ ๑๑)

### ๓.๓ การประกาศ และการคัดค้าน

เป็นไปตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๖ (พ.ศ. ๒๕๑๖) แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๕ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ข้อ ๒ และระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๑๗ ข้อ ๑๒ และ ๑๕

#### ๑) การประกาศ

เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ทำการรังวัดและสอบสวนเสร็จเรียบร้อยแล้ว ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา ประกาศออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ประชาชนทราบ มีกำหนด ๓๐ วัน โดยปิดไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดินจังหวัด หรือสำนักงานที่ดินสาขา ๑ ฉบับ ณ ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอท้องที่หรือที่ทำการเขต ๑ ฉบับ ที่ทำการกำนัน ๑ ฉบับ และในบริเวณที่ดินนั้น ๑ ฉบับ ในเขตเทศบาลให้ปิดไว้ ณ สำนักงานเทศบาล หรือในกรุงเทพมหานครให้ปิดไว้ ณ ศาลาว่าการอีก ๑ ฉบับ ในการประกาศดังกล่าวให้ลงตำแหน่งที่ตั้งและประเภทของที่ดินให้ทราบด้วยว่าอยู่ในความดูแลรักษาของทบวงการเมืองใด และให้มีรูปแผนที่แสดงเขตที่ดินที่จะออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง และกำหนดระยะเวลาให้ผู้มีส่วนได้เสียคัดค้านภายในกำหนด ๓๐ วัน นับแต่วันที่ประกาศ (ระเบียบฯ ข้อ ๑๒)

#### ๒) การคัดค้าน

ในระหว่างประกาศถ้ามีผู้คัดค้านทั้งแปลงหรือบางส่วนก็ตาม ให้ดำเนินการ ตามนัยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๕ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ดังนี้

(๑) ในกรณีที่ผู้คัดค้านไม่มีหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน และไม่ไปใช้สิทธิทางศาลภายในหกสิบวันนับแต่วันที่คัดค้าน ให้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้ หากผู้คัดค้านไปใช้สิทธิทางศาลให้รอการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเฉพาะส่วนที่คัดค้านจนกว่าจะได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดของศาล แสดงว่า ผู้คัดค้านไม่มีสิทธิในที่ดินนั้น

(๒) ในกรณีที่ผู้คัดค้านมีหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินให้รอการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเฉพาะส่วนที่ได้คัดค้านไว้ก่อน และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตรวจสอบสิทธิในที่ดินของผู้คัดค้าน ว่าได้มาโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ถ้าปรากฏว่าได้มาโดยไม่ชอบให้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงและแจ้งให้ผู้คัดค้านทราบภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ทราบผลการตรวจสอบ และถ้าปรากฏว่าได้มาโดยชอบ ให้แจ้งให้ผู้คัดค้านทราบโดยเร็ว แล้วระงับการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเฉพาะส่วนนั้น (ปฏิบัติตาม

หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๘/ว ๒๕๕๒๘ ลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๕๐ เรื่อง ซ้อมความเข้าใจเกี่ยวกับทางปฏิบัติ ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๕ (พ.ศ. ๒๕๓๗))

### ๓.๔ การจัดสร้างหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง และการลงนาม

เป็นไปตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๖ (พ.ศ. ๒๕๑๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ข้อ ๓ - ๔ และระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๑๗ ข้อ ๑๓ - ๑๔ และ ๑๗ - ๑๘

(๑) เมื่อประกาศครบกําหนด ไม่มีผู้ใดคัดค้านให้สร้างหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ตามแบบ ส.ธ.๑ จำนวน ๓ ฉบับ กรณีที่ดินตั้งอยู่คาบเกี่ยวหลายจังหวัดให้จัดทำเพิ่มขึ้นตามจังหวัดที่เกี่ยวข้องพร้อมต่อเลขหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง และให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินสาขา ตรวจสอบเอกสารและความเรียบร้อยพร้อมทั้งลงชื่อในบรรทัดเจ้าพนักงานที่ดินด้านหลังหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งได้รับมอบอำนาจจากอธิบดีกรมที่ดินตามคำสั่งกรมที่ดิน ที่ ๒๑๘๕/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๖ ลงนามประทับตราประจำตำแหน่ง สำหรับกรุงเทพมหานครให้ส่งเรื่องไปกรมที่ดินเพื่อให้อธิบดีหรือรองอธิบดีกรมที่ดินที่ได้รับมอบหมายลงนามประทับตราประจำตำแหน่งต่อไป (ระเบียบฯ ข้อ ๑๓, ๑๗ และ ๑๘)

(๒) เมื่อได้มีการลงนามและประทับตราประจำตำแหน่งแล้ว ให้ส่งให้เจ้าหน้าที่เก็บเอกสารและแจกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้แก่ผู้ขอหรือผู้ดูแลรักษา ๑ ฉบับ เก็บไว้ ณ สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินสาขา ๑ ฉบับ และเก็บไว้ ณ กรมที่ดิน ๑ ฉบับ กรณีที่ดินตั้งอยู่คาบเกี่ยวหลายจังหวัดให้ส่งให้ตามจังหวัดที่เกี่ยวข้องต่อไป โดยให้ผู้ขอลงชื่อไว้เป็นหลักฐานด้วย (ระเบียบฯ ข้อ ๑๔ และ ๑๘)

### ๓.๕ การจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์

เป็นการดำเนินการตามระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๑๗ ข้อ ๑๖ ดังนี้ “แบบพิมพ์ทะเบียนให้ใช้แบบพิมพ์ที่กรมที่ดินจัดพิมพ์ขึ้นโดยให้อำเภอหรือกิ่งอำเภอละ ๑ เล่ม แยกเป็นตำบล แปลงหนึ่ง ๆ ให้เว้น ๖ บรรทัด ถ้าที่ดินแปลงใดมีอาณาเขตคาบเกี่ยวหลายตำบลให้ลงไว้ทุกตำบลที่ที่ดินตั้งอยู่ในท้องที่หลายอำเภอก็ให้ปฏิบัติเช่นเดียวกันกับคาบเกี่ยวตำบล การกรอกรายการลงในแบบพิมพ์ให้กรอกให้ครบถ้วนทุกช่อง โดยคัดรายการจากหลักฐานเดิมกรอกลงในแบบพิมพ์ทะเบียนอย่างใหม่เสียก่อน เมื่อปรากฏว่ารายการใดที่คัดมาเกิดผิดพลาดคลาดเคลื่อนจากการรังวัดใหม่ก็ให้ขีดฆ่ารายการที่ผิดพลาดคลาดเคลื่อนนั้นด้วยหมึกสีแดงลงนามกำกับไว้ตามระเบียบราชการ แล้วกรอกรายการที่ถูกต้องลงไป และหมายเหตุการแก้ไขให้ทราบในช่องหมายเหตุด้วย ช่อง “สภาพและประวัติความเป็นมา” ให้ลงให้ชัดเจนว่าได้คัดลอกมาจากหลักฐานใด เช่น บัญชีสำรวจที่ดินหวงห้าม บัญชีสำรวจหนองสาธารณประโยชน์ หรือทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ ฯลฯ ลำดับแปลงที่เท่าใด ได้นำขึ้นทะเบียนไว้ตั้งแต่เมื่อใด ผู้ใดเป็นผู้หวงห้ามเพื่อวัตถุประสงค์อย่างไร ประชาชนได้ใช้ประโยชน์อย่างไร แต่เมื่อใดถ้าเป็นที่สาธารณประโยชน์ซึ่งได้สำรวจรังวัดขึ้นทะเบียนใหม่ (ยังไม่มีทะเบียนหรือบัญชีเดิม) ให้ลงให้ชัดเจนว่าได้สำรวจเมื่อใด อาศัยหลักฐานอย่างไร มีการใช้ประโยชน์ร่วมกันอย่างไร ตั้งแต่เมื่อใด ในการจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์นี้ให้อำเภอหรือกิ่งอำเภอจัดทำขึ้นเก็บไว้ที่อำเภอหรือกิ่งอำเภอ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจังหวัดแห่งละ ๑ ชุด ส่งกรมที่ดิน ๑ ชุด”

## ๑๒๔ คู่มือสนับสนุนการคุ้มครองที่ดินของรัฐ

### ๓.๖ การจัดทำใบแทนหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

เป็นไปตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๖ (พ.ศ. ๒๕๑๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ข้อ ๕ และระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๑๗ ข้อ ๑๙ - ๒๓

(๑) ถ้าหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงฉบับผู้ดูแลรักษาชำรุด หรือสูญหายให้ผู้ดูแลรักษาแจ้งความประสงค์ขอรับใบแทนต่ออธิบดีกรมที่ดิน โดยยื่นผ่านสำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินสาขา (ปัจจุบันอธิบดีกรมที่ดินได้มีคำสั่ง ที่ ๒๑๘๕/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๖ มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนเป็นผู้ลงนามในใบแทนหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง)

(๒) เมื่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดได้รับคำขอแล้วให้ทำการสอบสวนตามควรแก่กรณีโดยไม่ต้องประกาศ

(๓) เมื่อดำเนินการตามข้อ (๒) ไม่มีข้อขัดข้องแล้วให้เจ้าพนักงานที่ดินสร้างใบแทนหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงขึ้นใหม่ตามจำนวนที่ชำรุด สูญหาย และเสนอผู้ว่าราชการลงนามในใบแทน

(๔) แบบใบแทนหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ให้ใช้แบบ ส.ธ.๑ โดยประทับตราสีแดงว่า “ใบแทน” ไว้ที่ด้านหน้า หน้าคำว่า “หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง” ด้านหลังได้รูปแผนที่ให้หมายเหตุด้วยอักษรสีแดงว่า “หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้ออกให้ เมื่อวันที่.....เดือน..... พ.ศ. ....” และให้เจ้าพนักงานที่ดินลงลายมือชื่อพร้อม วัน เดือน ปี กำกับไว้ด้วย

(๕) ถ้าหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงฉบับที่เก็บไว้ สำนักงานที่ดินจังหวัด หรือกรมที่ดิน ชำรุดเสียหาย ให้เจ้าพนักงานที่ดินแยกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงฉบับใดฉบับหนึ่งมาจำลองเป็นรูปถ่ายเป็นหลักฐานได้

### ๓.๗ การเก็บเอกสาร (ระเบียบฯ ข้อ ๒๔ - ๒๕)

(๑) การเก็บหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ให้ใช้ปกแฟ้มเก็บเช่นเดียวกับโฉนดที่ดิน โดยเก็บเป็นเล่ม ๆ ละ ๕๐ ฉบับ เรียงตามลำดับเลขที่จากน้อยไปหามาก

(๒) การเก็บเอกสารเกี่ยวกับการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ให้ปฏิบัติเช่นเดียวกับการเก็บสารบบที่ดินโดยแยกไว้เป็นอำเภอและให้เก็บไว้ต่างหากไม่รวมกับสารบบที่ดิน

### ๓.๘ ค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่าย (ระเบียบฯ ข้อ ๒๖ - ๒๗)

(๑) ในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมใด ๆ ทั้งสิ้น เสียแต่ค่าใช้จ่าย

(๒) ค่าใช้จ่ายให้วางไว้เป็นเงินค้ำมัดจำได้แก่

ก. ค่าหลักเขตที่ดินในกรณีผู้ขอไม่นำหลักเขตมา

ข. ค่าพาหนะเดินทางของพนักงานเจ้าหน้าที่ และคนงานที่ไปทำการรังวัดให้จ่ายเท่าที่จำเป็นและจ่ายไปจริง

ค. ค่าเบี้ยเลี้ยงของพนักงานเจ้าหน้าที่ ค่าเช่าที่พัก และค่าจ้างคนงานที่จ้างไปทำการรังวัดให้เรียกตามระเบียบอัตราของทางราชการที่ใช้อยู่ในขณะนั้น

ง. ค่าป่วยการของเจ้าพนักงานผู้ปกครองท้องที่ให้เป็นไปตามที่กฎกระทรวงกำหนด

**๓.๙ การเปลี่ยนอำนาจหน้าที่ผู้ดูแลรักษา (ระเบียบฯ ข้อ ๒๘)**

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ได้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไปแล้ว หากมีการเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ผู้ดูแลรักษาจากทบวงการเมืองหนึ่งไปยังอีกทบวงการเมืองหนึ่งไปยังอีกทบวงการเมืองหนึ่ง ให้มอบหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงนั้นได้โดยไม่ต้องแก้ไขชื่อและทำการรังวัดใหม่

**๓.๑๐ การเปลี่ยนหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์เป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (ระเบียบฯ ข้อ ๒๙)**

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หากปรากฏว่ามีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ติดอยู่ และผู้ดูแลรักษาประสงค์จะเปลี่ยนเป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงก็ให้ดำเนินการได้ โดยเมื่อออกไปแล้วให้เรียกโฉนดที่ดินมาหมายเหตุด้วยอักษรสีแดงว่า ที่ดินแปลงนี้ได้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ไปแล้ว ตามหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเลขที่..... แล้วให้เจ้าพนักงานที่ดินลงชื่อ และวัน เดือน ปี กำกับไว้เป็นหลักฐานแล้วเก็บเข้าสารบบที่ดินแปลงนั้น สำหรับฉบับของสำนักงานที่ดินให้ตัดออกจากเล่มและดำเนินการเช่นเดียวกัน

**๓.๑๑ การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงกรณีเปลี่ยนประเภทที่ดิน (ระเบียบฯ ข้อ ๓๐)**

ที่ดินที่ได้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไปแล้ว หากภายหลังมีการเปลี่ยนประเภทที่ดินและผู้ดูแลรักษา ประสงค์จะขอเปลี่ยนหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงใหม่ เพื่อให้ตรงกับสภาพที่ดินที่ได้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ใหม่ได้ โดยไม่ต้องประกาศและทำการรังวัดใหม่ เมื่อออกไปแล้วเรียกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเดิมหมายเหตุด้วยอักษรสีแดงว่า “ได้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ใหม่แล้ว ตามหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เลขที่....” แล้ว ให้เจ้าพนักงานที่ดินลงชื่อ และวัน เดือน ปี กำกับไว้ เป็นหลักฐานแล้วเก็บเข้าสารบบที่ดินแปลงนั้นสำหรับฉบับที่เก็บไว้ ณ จังหวัดและกรมที่ดินก็ให้ดำเนินการเช่นเดียวกัน

**๔. บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง**

ในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงมักจะมีปัญหาและอุปสรรคเป็นอันมากเกี่ยวกับที่ดินที่ขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้ทำการรังวัดมักไม่ทราบประวัติความเป็นมาของที่ดินที่ตั้ง และขอบเขตที่แท้จริงของที่ดิน เพราะหลักฐานทางทะเบียนมักจะไม่ค่อยมีหรือมีก็ไม่สมบูรณ์ถูกต้อง เมื่อมีการบุกรุกหรือคัดค้านแนวเขต พนักงานเจ้าหน้าที่ก็ไม่สามารถจะวินิจฉัยให้เป็นที่ถูกต้องได้จึงทำให้การดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงค้างค้ำเป็นจำนวนมากกระทรวงมหาดไทยจึงได้ออกระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการมอบหมายให้สภาตำบลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนช่วยเหลือในการดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๔๓ มอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีส่วนช่วยเหลือและควบคุมในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงด้วย โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

๑) ภายในเดือนมีนาคมของทุกปี ให้จังหวัดส่งอำเภอทุกอำเภอในเขตจังหวัดทำการสำรวจที่ดินสาธารณประโยชน์ในเขตท้องที่ของตนว่ายังมีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเป็นจำนวนเท่าใด สมควรดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไว้เป็นหลักฐานหรือไม่เพียงใด พร้อมทั้งเหตุผลแล้วรายงานให้จังหวัดทราบเพื่อรายงานกรมที่ดินตามแบบท้ายระเบียบ

ในการสำรวจนี้ อำเภออาจขอให้สภาตำบลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมมือช่วยเหลือในการสอบสวนประวัติ นำชื่ออาณาเขตที่สงสัยและปฏิบัติการอื่น ๆ เท่าที่สภาตำบลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทำได้

## ๑๒๖ คู่มือสนับสนุนการคุ้มครองที่ดินของรัฐ

เมื่อท้องที่อำเภอใด ได้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงครบถ้วนหมดในปีใดแล้ว ปีต่อไปให้อำเภอนั้นงดการสำรวจตามข้อนี้ได้

๒) หลังจากที่ทำการสำรวจแล้ว เมื่อเจ้าหน้าที่ได้ออกไปทำการรังวัดเพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ณ ท้องที่ใด ๆ ให้สภาตำบลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความร่วมมือและช่วยเหลือประสานกับเจ้าหน้าที่ดังกล่าว ดังนี้

(๑) ชี้แจงและประกาศให้ราษฎรในท้องที่ทราบ

(๒) ให้ความอนุเคราะห์และให้ความสะดวกแก่เจ้าหน้าที่ในเรื่องที่פקความปลอดภัยการติดต่อกันหมายกับเจ้าของที่ดินข้างเคียง

(๓) ช่วยแก้ไขปัญหาคอขวด และข้อขัดข้องต่าง ๆ หากจะเกิดขึ้น

(๔) ปฏิบัติการอื่น ๆ ตามที่เห็นสมควร เพื่อให้การดำเนินการได้เสร็จเรียบร้อยสมความมุ่งหมาย

๓) เพื่อให้การรังวัดในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้เป็นไปโดยถูกต้องได้เนื้อที่และขอบเขตแท้จริง เมื่อเจ้าหน้าที่ไปทำการรังวัดเพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแปลงใดในท้องที่ใด นายอำเภอจะได้แจ้งให้สภาตำบลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบ ให้สภาตำบลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบหมายผู้แทนไปช่วยควบคุมดูแลการรังวัดของเจ้าหน้าที่ หากเห็นว่าเป็นการไม่ถูกต้องด้วยประการใด ให้ประธานสภาตำบลหรือผู้บริหารท้องถิ่นแจ้งให้นายอำเภอทราบด้วย

เมื่อเจ้าหน้าที่ได้รับแจ้งจากประธานสภาตำบลหรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามความในวรรคหนึ่งแล้วให้ระงับการรังวัดและการดำเนินการไว้ก่อนจนกว่าจะได้รับคำสั่งจากนายอำเภอ

๔) ในกรณีที่ปรากฏว่าการรังวัดเพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแปลงใดได้เนื้อที่น้อยไปจากเดิม โดยไม่ปรากฏว่ามีผู้บุกรุก ให้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงตามผลการรังวัดดังกล่าวไปก่อน เสร็จแล้วให้นายอำเภอสอบสวนข้อเท็จจริงว่า ที่ดินสาธารณะประโยชน์แปลงนั้นน้อยไปเพราะเหตุใด มีจำนวนเนื้อที่เท่าใด โดยขอความเห็นต่อสภาตำบลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อประกอบการพิจารณา หากสภาตำบลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เห็นเป็นอย่างอื่นภายในสามสิบวัน ให้ดำเนินการต่อไป

๕) ในกรณีที่มีปัญหาว่า ที่ดินสาธารณะประโยชน์แห่งใดสมควรจะคงสภาพเพื่อทำการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไว้เป็นหลักฐาน หรือสมควรจะถอนสภาพเพื่อนำมาจัดสรรให้ราษฎรทำกิน หรือทำประโยชน์อย่างอื่น หรือกรณีที่มีผู้บุกรุกสมควรจะดำเนินการขับไล่หรือไม่ เมื่อนายอำเภอร้องขอให้สภาตำบลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนัดประชุมพิจารณาให้ความเห็น โดยให้ประชาชน ผู้นำชุมชน ผู้นำศาสนา หน่วยงานของรัฐหรือองค์การเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมกับสภาตำบลหรือสภาท้องถิ่นด้วย เสร็จแล้วส่งผลการประชุมให้นายอำเภอเพื่อดำเนินการต่อไป

๖) ในการมอบหมายให้ผู้ใดเป็นผู้แทนสภาตำบลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามข้อ ๓) การประชุมให้ความเห็นชอบตามข้อ ๔) และการพิจารณาให้ความเห็นตามข้อ ๕) ให้สภาตำบลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำรายงานการประชุมไว้เป็นหลักฐานทุกครั้ง

๗) ในการที่สภาตำบลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ให้ความช่วยเหลือในการรังวัดเพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแก่ทางราชการตามระเบียบนี้ สภาตำบลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจได้รับการช่วยเหลือค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับค่าตอบแทน ค่าจ้าง และค่าเบี้ยเลี้ยง ตามอัตราที่กรมที่ดินจะกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

ปัจจุบันพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๒๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้นายอำเภอมียหน้าที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อื่นอันอยู่ในเขตอำเภอ ส่งผลให้การดำเนินการเกี่ยวกับการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง นอกจากนายอำเภอจะเป็นผู้แสดงความประสงค์แทนกระทรวงมหาดไทยแล้ว องค์รปคครองส่วนท้องถิ่นที่มีสถานะเป็น “ทบวงการเมือง” ตามคำนิยามในมาตรา ๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ก็สามารถแสดงความประสงค์ขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้เช่นเดียวกัน ดังนั้น จึงควรที่จะได้ทบทวนหลักการและวิธีการที่กำหนดไว้ ตามนัยระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการมอบหมายให้สภาตำบลหรือองค์รปครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนช่วยเหลือในการดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๕๓ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักกฎหมายที่แก้ไขดังกล่าวต่อไป

## ๕. การเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

ตามระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๒๙ กำหนดเกี่ยวกับการเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงที่ออกไปโดยผิดพลาดคลาดเคลื่อน เนื่องจากไม่มีกฎหมายบัญญัติวิธีการเพิกถอนหรือแก้ไขไว้ ในทางปฏิบัติก็ขอที่จะเป็นหน้าที่ของอธิบดีกรมที่ดินในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ ผู้มีอำนาจออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ตามความในมาตรา ๘ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดินที่จะสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขได้ ปัจจุบันอธิบดีได้มีคำสั่งกรมที่ดิน ที่ ๒๑๘๕/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๕๖ มอบอำนาจของอธิบดีกรมที่ดินให้ผู้ว่าราชการจังหวัด (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) ปฏิบัติราชการแทน โดยมีแนวทางปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าวดังนี้

๑) เมื่อปรากฏว่าได้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไปโดยผิดพลาดคลาดเคลื่อนเป็นต้นว่า

(๑) ออกไปผิดพลาดหรือทับที่บุคคลอื่น

(๒) แนวเขตผิดพลาดคลาดเคลื่อน เช่น เดิมรังวัดตามทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ ต่อมาพบประกาศหวงห้าม และปรากฏว่าอาณาเขตไม่ตรงกัน

(๓) จำลองรูปแผนที่หรือคำนวณเนื้อที่ผิดพลาดคลาดเคลื่อน ให้จังหวัดสอบพยานหลักฐานสรุปชี้แจงเหตุที่ผิดพลาดคลาดเคลื่อน พร้อมทั้งส่งหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงฉบับที่เก็บรักษาไว้ ณ สำนักงานที่ดินจังหวัด หรือสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขา และฉบับผู้ดูแลรักษาไปยังผู้มีอำนาจสั่งแก้ไขหรือเพิกถอน

ถ้าจะต้องมีการรังวัดตรวจสอบเพื่อให้ทราบว่า รูปแผนที่หรือเนื้อที่ผิดพลาดคลาดเคลื่อนหรือไม่ให้อธิบดีกรมที่ดินหรือผู้ว่าราชการจังหวัดตรวจสอบ หรือให้ทบวงการเมืองดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น แสดงความประสงค์ขอรังวัดตรวจสอบต่ออธิบดีกรมที่ดินหรือผู้ว่าราชการจังหวัด โดยยื่นผ่านสำนักงานที่ดินจังหวัด หรือสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขา ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ในเขต ส่วนวิธีการรังวัดให้อนุโลมปฏิบัติเช่นเดียวกับการรังวัดสอบเขตโฉนดที่ดิน

๒) ถ้าอธิบดีกรมที่ดินหรือผู้ว่าราชการจังหวัดได้พิจารณาแล้วเห็นสมควรว่าจะต้องเพิกถอนหรือแก้ไขก่อนมีคำสั่งต้องดำเนินการดังนี้

(๑) ให้อธิบดีกรมที่ดินหรือผู้ว่าราชการจังหวัดให้ทบวงการเมือง หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นทราบ เพื่อให้คัดค้านภายในกำหนด ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง

## ๑๒๘ คู่มือสนับสนุนการคุ้มครองที่ดินของรัฐ

(๒) การเพิกถอนหรือแก้ไขรูปแผนที่นอกจากจะต้องดำเนินการ ตามนัย (๒.๑) แล้ว ให้อธิบดีกรมที่ดิน หรือผู้ว่าราชการจังหวัดส่งไปยังเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดส่งไปยังเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาประกาศการเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ประชาชนทราบมีกำหนด ๓๐ วัน โดยปิดไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดินจังหวัด หรือสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขา ๑ ฉบับ ในบริเวณที่ดินนั้น ๑ ฉบับ ในเขตเทศบาล ให้ปิดไว้ ณ สำนักงานเทศบาลหรือในเขตกรุงเทพมหานครให้ปิดไว้ ณ ศาลาว่าการ อีก ๑ ฉบับ ถ้าเป็นการแก้ไขรูปแผนที่ ให้มีแผนที่แสดงแนวเขตที่ดินเดิมและที่จะแก้ไขใหม่ท้ายประกาศด้วย

(๓) ถ้ามีการคัดค้านของทบวงการเมืองผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาให้อธิบดีกรมที่ดินเสนอเรื่องให้ กระทรวงมหาดไทยพิจารณาสั่งการ

๓) เมื่ออธิบดีกรมที่ดินหรือผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งให้เพิกถอนหรือแก้ไขแล้วให้หมายเหตุการณ์เพิกถอนแก้ไขหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงทั้งสามฉบับให้ถูกต้องตรงกัน โดยปฏิบัติดังนี้

(๑) กรณีเพิกถอน ให้หมายเหตุด้วยวิธีขีดเส้นคู่ขนานด้วยหมึกสีแดงบนด้านหน้าของหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง แล้วเขียนตัวอักษรสีแดงว่า “หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง” ฉบับนี้ได้เพิกถอนตามคำสั่งอธิบดีหรือผู้ว่าราชการจังหวัด ที่.....ลงวันที่.....เดือน.....พ.ศ. ....” แล้วลงนามพร้อม วัน เดือน ปี กำกับไว้

(๒) กรณีแก้ไข ให้ขีดฆ่าส่วนที่คลาดเคลื่อนด้วยหมึกสีแดงแล้วแก้ไขให้ถูกต้องตามคำสั่งแล้วหมายเหตุด้วยอักษรสีแดงว่า “ได้แก้ไขตามคำสั่งอธิบดีกรมที่ดินหรือผู้ว่าราชการจังหวัดที่.....ลงวันที่.....เดือน.....พ.ศ. ....” แล้วลงนามพร้อม วัน เดือน ปี กำกับไว้

๔) ให้เจ้าหน้าที่หมายเหตุการณ์เพิกถอน หรือแก้ไขในทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ให้สอดคล้องกับการเพิกถอน หรือแก้ไขตามข้อ ๓) โดยลงนามพร้อม วัน เดือน ปี กำกับไว้

๕) เมื่อได้มีการเพิกถอนหรือแก้ไขแล้วให้อธิบดีกรมที่ดินหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแจ้งให้ทบวงการเมือง หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณประโยชน์ของแผ่นดินอีกครั้งหนึ่ง

๖) หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงที่ได้ดำเนินการเพิกถอนแล้วให้เก็บไว้ที่กรมที่ดิน

๓) การแก้ไขหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เนื่องจากเขียนหรือพิมพ์ข้อความผิดพลาดคลาดเคลื่อน โดยมีหลักฐานชัดเจนแจ้งรวมทั้งการแก้ไขรายละเอียดในหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ถูกต้องตามข้อเท็จจริงที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งมีใช่เป็นการแก้ไขรูปแผนที่ เช่น เครื่องหมายที่ดินข้างเคียง เมื่อทบวงการเมืองหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น ยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรให้แก้ไข ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขามีอำนาจแก้ไขได้ และเมื่อแก้ไขแล้วให้รายงานไปยังกรมที่ดินเพื่อแก้ไขหลักฐานให้ถูกต้องตรงกัน

สำหรับการหมายเหตุการณ์แก้ไขหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงนั้น เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแล้ว ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเป็นผู้หมายเหตุการณ์เพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงฉบับผู้ดูแลรักษาและฉบับที่สำนักงานที่ดินจังหวัด หรือสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขาให้ถูกต้องตรงกัน แล้วให้สำเนาคำสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขแจ้งให้กรมที่ดินทราบเพื่อให้ผู้อำนวยการสำนักจัดการที่ดินของรัฐ กรมที่ดิน หมายเหตุ การเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ฉบับที่เก็บไว้ที่กรมที่ดินให้ถูกต้องตรงกันต่อไป (ตามหนังสือกรมที่ดินด่วนมาก ที่ มท ๐๗๑๘.๒/ว ๓๗๙๖๔ ลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๒)

## ๖. ปัญหาเกี่ยวกับการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

มีข้อมูลกล่าวถึงปัญหาของการจัดให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไว้อย่างน่าสนใจ ปรากฏตามคู่มือการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการรังวัดเพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง<sup>๑๗</sup> ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าวกรมที่ดินได้วางแนวทางแก้ไขปัญหาไว้ สรุปได้ดังนี้

### ๖.๑ ปัญหาการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.)

ปัญหาการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในเขตพื้นที่ที่ได้มีพระราชกฤษฎีกาประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งตามมาตรา ๒๖ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ กำหนดให้ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หากพลเมืองเล็กใช้หรือเปลี่ยนแปลงสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว ย่อมถูกถอนสภาพจากการเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน โดยผลของพระราชกฤษฎีกาฯ แล้ว เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ที่จะดำเนินการ แต่ถ้าพลเมืองยังไม่เลิกใช้หรือยังไม่เปลี่ยนแปลงสภาพที่ดินนั้นยังคงเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันอยู่ จึงมีปัญหาในทางปฏิบัติว่าจะออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้หรือไม่ อย่างไร (ปัญหาเรื่องสถานะของที่ดินและอำนาจของอธิบดีกรมที่ดินตาม มาตรา ๘ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน)

กรมที่ดินได้วางแนวทางปฏิบัติไว้สรุปว่า ต้องตรวจสอบว่าที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือที่สาธารณประโยชน์นั้นอยู่ในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินหรือไม่ ประชาชนยังใช้ประโยชน์ร่วมกันอยู่หรือไม่ หากข้อเท็จจริงปรากฏว่าประชาชนยังใช้ประโยชน์ร่วมกันอยู่จึงจะสามารถออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้ ในทางปฏิบัติก่อนออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงควรแจ้งให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เพื่อขอทราบว่าจะขัดข้องหรือไม่ กล่าวคือเมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๒๖ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้ แต่ก่อนดำเนินการจะต้องได้ความว่าประชาชนเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือได้เปลี่ยนแปลงสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว หากประชาชนใช้ร่วมกันอยู่ หรือยังไม่เปลี่ยนแปลงสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต้องจัดที่ดินแปลงอื่นให้ประชาชนใช้ร่วมกันแทนก่อนจึงจะมีผลเป็นการถอนสภาพตามกฎหมาย แต่สำหรับกรณีราษฎรเลิกใช้เพราะมีผู้บุกรุกครอบครองโดยพลการจนเป็นเหตุให้ประชาชนไม่สามารถเข้าใช้ประโยชน์ร่วมกันได้นั้น ไม่ถือเป็นการเลิกใช้ ตามนัยหนังสือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ กษ ๑๒๐๔/๘๒๑๐ ลงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๓๗

### ๖.๒ ปัญหาการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในเขตจัดรูปที่ดิน

ปัญหาการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในเขตจัดรูปที่ดินมีลักษณะปัญหาเช่นเดียวกับปัญหาการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในเขตพื้นที่ที่ได้มีพระราชกฤษฎีกาประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน คือ ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือ ที่ดินสาธารณประโยชน์

<sup>๑๗</sup> กรมที่ดิน, สำนักจัดการที่ดินของรัฐและกองฝึกอบรม คู่มือการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการรังวัดเพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง, (กรุงเทพมหานคร: กรมที่ดิน, ๒๕๖๐)

## ๑๓๐ คู่มือสนับสนุนการคุ้มครองที่ดินของรัฐ

ที่อยู่ในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตสำรวจการจัดรูปที่ดินจะมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินให้เป็นทรัพย์สินของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อใช้ในการจัดการรูปที่ดิน ตามนัยมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ จึงมีปัญหาในทางปฏิบัติว่าจะออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้หรือไม่ อย่างไร (ปัญหาเรื่องสถานะของที่ดินและอำนาจของอธิบดีกรมที่ดิน ตาม มาตรา ๘ ตีร แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน)

กรมที่ดินได้วางแนวทางปฏิบัติไว้สรุปว่า ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่ดินสาธารณประโยชน์ที่อยู่ในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตสำรวจการจัดรูปที่ดินจะมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินให้เป็นทรัพย์สินของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อใช้ในการจัดการรูปที่ดิน ตามนัยมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ (ปัจจุบันคือ มาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘) ดังนั้น จะต้องได้ข้อเท็จจริงว่าที่ดินดังกล่าวประชาชนเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้ว หากประชาชนยังใช้ประโยชน์ร่วมกันอยู่ และคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดไม่ประสงค์จะใช้ที่ดินส่วนนั้นในการจัดรูปที่ดิน ที่ดินนั้นยังคงสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันอยู่สามารถที่จะออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้

### ๖.๓ ปัญหาการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในเขตป่าไม้

ปัญหาการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในเขตป่าไม้มีลักษณะปัญหาเช่นเดียวกับปัญหาการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในเขตจัดรูปที่ดินและการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในเขตพื้นที่ที่ได้มีพระราชกฤษฎีกาประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดินคือ การออกกฎกระทรวงกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติ และการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตอุทยานแห่งชาติ จะมีผลเป็นการถอนสภาพที่สาธารณประโยชน์ หรือไม่ อย่างไร จึงมีปัญหาในทางปฏิบัติว่าจะออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้หรือไม่ อย่างไร (ปัญหาเรื่องสถานะของที่ดินและอำนาจของอธิบดีกรมที่ดินตาม มาตรา ๘ ตีร แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน)

กรมที่ดินได้วางแนวทางปฏิบัติไว้สรุปว่า การออกกฎกระทรวงกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติ และการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตอุทยานแห่งชาติ ไม่มีผลเป็นการถอนสภาพที่สาธารณประโยชน์ เนื่องจากการถอนสภาพที่สาธารณประโยชน์จะต้องดำเนินการตามมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินเท่านั้น ดังนั้น จึงสามารถออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้ โดยกรมที่ดินและกรมป่าไม้ ได้วางแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในเขตป่าไม้ไว้ ดังนี้

(๑) กรณีมีหลักฐานการสงวนหวงห้าม หรือหลักฐานการกันออกจากเขตป่าไม้ หรือที่อยู่นอกเขตแต่มีอาณาเขตติดต่อกับเขตป่าไม้ให้ตรวจสอบ ว่ามีการสงวนหวงห้ามที่ดินไว้โดยกฎหมายใด หรือไม่ อย่างไร เคยมีประกาศหวงห้าม และขึ้นทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์หรือไม่

(๒) กรณีไม่มีหลักฐานการสงวนหวงห้ามแต่พลเมืองได้ใช้ประโยชน์ร่วมกันอยู่ก่อนที่ทางราชการกำหนดเป็นเขตป่าไม้ ให้คณะกรรมการระดับอำเภอ ร่วมกันตรวจสอบแนวเขตทำความเข้าใจเสนอคณะกรรมการจำแนกประเภทที่ดินประจำจังหวัดหรือคณะกรรมการจำแนกประเภทที่ดินและพัฒนาที่ดินชายทะเลประจำจังหวัดพิจารณา หากคณะอนุกรรมการฯ เห็นด้วยให้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงต่อไป หากไม่เห็นด้วยให้ทำเรื่องส่งคืนให้นายอำเภอ หากนายอำเภอเห็นด้วยกับคณะอนุกรรมการฯ ก็ให้ดำเนินการไปตามนั้น หากไม่เห็นด้วยกับคณะอนุกรรมการฯ ให้สรุปเหตุผลส่งเรื่องให้กรมที่ดินพิจารณา

(๓) สำหรับในเขตอุทยานแห่งชาติในกรณีไม่มีหลักฐานการสงวนหวงห้าม ถ้ามีความจำเป็นต้องดำเนินการรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ให้ชี้แจงเหตุผลความจำเป็นให้กรมที่ดินพิจารณาก่อนเป็นราย ๆ ไป

## ๖.๔ ปัญหาการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในเขตนิคมสร้างตนเอง

ปัญหาการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในเขตนิคมสร้างตนเองมีลักษณะปัญหาเช่นเดียวกับปัญหาการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในเขตป่าไม้ ปัญหาการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในเขตจัดรูปที่ดินและปัญหาการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในเขตพื้นที่ที่ได้มีพระราชกฤษฎีกาประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน คือ การจัดตั้งนิคมเป็นไปตามพระราชบัญญัติ จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ จะมีผลเป็นการถอนสภาพที่สาธารณประโยชน์ หรือไม่ อย่างไร จึงมีปัญหาในทางปฏิบัติว่าจะออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้หรือไม่ อย่างไร (ปัญหาเรื่องสถานะของที่ดินและอำนาจของอธิบดีกรมที่ดินตาม มาตรา ๘ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน)

กรมที่ดินได้วางแนวทางปฏิบัติไว้สรุปว่า การจัดตั้งนิคมเป็นไปตามพระราชบัญญัติ จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ แต่พระราชบัญญัติดังกล่าวมิได้มีผลเป็นการเพิกถอนที่ดินสาธารณประโยชน์ จึงสามารถออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้ ซึ่งกรมประชาสัมพันธ์ได้วางแนวทางปฏิบัติในการระวางชี้แนวเขตและลงชื่อรับรองแนวเขตในการรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไว้ ตามหนังสือกรมประชาสัมพันธ์ ที่ มท ๐๘๑๐.๘ป/ว ๑๕๖๐๘ ลงวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๓๓

## ๖.๕ ปัญหาการรังวัดจัดทำแนวเขตที่ดินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันซึ่งเกิดขึ้นโดยสภาพ

ปัญหาการรังวัดจัดทำแนวเขตที่ดินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันซึ่งเกิดขึ้นโดยสภาพ เป็นปัญหาที่กระทรวงมหาดไทยได้วางแนวทางแก้ไขไว้แล้วเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๑ ต่อมาอธิบดีกรมที่ดินได้ใช้อำนาจตามมาตรา ๘ ตรี วรรคแรก แห่งประมวลกฎหมายที่ดินที่กำหนดให้ “อธิบดีอาจจัดให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง” ในการออกระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๑๗ ข้อ ๓ กำหนดข้อยกเว้นไม่ให้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในที่ดิน อันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่โดยสภาพมีแนวเขตธรรมชาติอยู่แล้ว เช่น ที่ชายตลิ่งทางบก ทางน้ำ ลำกระโดง ลำรางสาธารณะ ทางระบายน้ำ แม่น้ำ ลำคลอง ฯลฯ โดยเฉพาะที่สาธารณประโยชน์ที่เป็น แม่น้ำ ลำคลอง ซึ่งขอบเขตอาจเปลี่ยนไปได้ตามธรรมชาติ เมื่อเกิดเป็นตลิ่งหรือตลิ่ง บุคคโลอาจได้มาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๘ หรือกรณีที่ดินเอกชนพังทลายลงน้ำกลายเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หากจะให้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงก็จะเป็นการยุ่งยาก จึงมีปัญหาในทางปฏิบัติว่าจะมีวิธีการรังวัดจัดทำแนวเขตเพื่อใช้แก้ไขปัญหาการบุกรุกอย่างไร

กรมที่ดินได้วางแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการบุกรุกทางบกและทางน้ำสาธารณประโยชน์ไว้สรุปว่า เมื่อมีกรณีพิพาทเกี่ยวกับการบุกรุกทางบกและทางน้ำสาธารณประโยชน์ที่ไม่มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง นายอำเภอหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถทำหนังสือแสดงความจำนงขอรังวัดตรวจสอบทางหรือลำรางที่ไม่มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้ โดยทำเป็นหนังสือขอความร่วมมือและให้สำนักงานที่ดินจัดส่งเจ้าหน้าที่ไปทำการรังวัด ในทางปฏิบัติควรส่งช่างรังวัดอาวุโสไปดำเนินการ โดยให้ถือหนังสือขอความร่วมมือเป็นคำขอและอนุโลมปฏิบัติตามระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการรังวัดสอบเขตแบ่งแยกและรวมโฉนดที่ดิน พ.ศ. ๒๕๒๗ ประกอบกับคำสั่งกระทรวง มหาดไทย ที่ ๑๕๘/๒๕๐๑ ลงวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๐๑ เรื่อง ระเบียบปฏิบัติในการรังวัดทำแผนที่และการระวางแนวเขตที่ดินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันซึ่งเกิดขึ้นโดยสภาพ เว้นแต่การปักหลักเขตที่ดินให้ใช้หลักไม้ปักแทน ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวผู้มีหน้าที่ดูแลจะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเช่นเดียวกับการรังวัดสอบเขต แบ่งแยก และรวมโฉนดที่ดิน และเมื่อดำเนินการเสร็จแล้ว จะต้องแจ้งผลการรังวัดให้ผู้มีหน้าที่ดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ทราบ

## ๑๓๒ คู่มือสนับสนุนการคุ้มครองที่ดินของรัฐ

เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ (หนังสือกรมที่ดินที่ มท ๐๖๐๖/ว ๓๐๗๔๓ ลงวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ เรื่อง การรังวัดตรวจสอบที่สาธารณประโยชน์ที่ไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง)

### ๖.๖ ปัญหาการเข้าไปในที่ดินข้างเคียง กรณีรังวัดตรวจสอบเขตที่ดินสาธารณประโยชน์ที่ไม่มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

กรมที่ดินได้วางแนวทางปฏิบัติ ตามนัยหนังสือกรมที่ดินที่ มท ๐๖๐๖/ว ๓๐๗๔๓ ลงวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ เรื่อง การรังวัดตรวจสอบที่สาธารณประโยชน์ที่ไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง โดยให้นายอำเภอหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถทำหนังสือแสดงความจำนงขอรังวัดตรวจสอบทางหรือตำราที่ไม่มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้ และให้สำนักงานที่ดินจัดส่งเจ้าหน้าที่ไปทำการรังวัด โดยให้ถือหนังสือขอความร่วมมือเป็นคำขอและอนุโลมปฏิบัติตามระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการรังวัดสอบเขตแบ่งแยกและรวมโฉนดที่ดิน พ.ศ. ๒๕๒๗ ประกอบกับคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ ๑๕๘/๒๕๐๑ ลงวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๐๑ เรื่อง ระเบียบปฏิบัติในการรังวัดทำแผนที่และการระวางแนวเขตที่ดินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันซึ่งเกิดขึ้นโดยสภาพ เว้นแต่การปักหลักเขตที่ดินให้ใช้หลักไม้ปักแทน ปรากฏว่าเกิดปัญหาโดยพนักงานเจ้าหน้าที่จะอ้างว่า ไม่สามารถเข้าไปในที่ดินข้างเคียงได้ หากเจ้าของที่ดินข้างเคียงมิได้ขอรังวัดสอบเขตด้วย ดังนั้น เมื่อมีการรังวัดตรวจสอบเขตที่สาธารณประโยชน์ พนักงานเจ้าหน้าที่จะบอกให้เจ้าของที่ดินข้างเคียงที่ถูกอ้างว่าเป็นผู้บุกรุกไปขอรังวัดสอบเขตที่ดินด้วย ซึ่งก็เป็นไปไม่ได้ที่ผู้บุกรุกจะไปขอรังวัด

กรณีดังกล่าว คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาแล้วว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ในการรังวัดตรวจสอบเขตที่สาธารณประโยชน์ที่ไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง มีอำนาจที่จะเข้าไปในที่ดินข้างเคียง เพื่อประโยชน์ในการรังวัดได้ ตามนัยมาตรา ๖๖ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แม้เจ้าของที่ดินข้างเคียงนั้นจะได้ขอรังวัดก็ตาม (หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๒๖/ว ๐๗๒๘๓ ลงวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๔๔ เรื่อง ข้อความเข้าใจการรังวัดตรวจสอบที่สาธารณประโยชน์ที่ไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง)

### ๖.๗ ปัญหาการปักหลักเขตที่ดิน หลักเขต และแผ่นป้ายบอกชื่อที่สาธารณประโยชน์

ปัญหาสืบเนื่องจากหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๖๐๗/ว ๑๙๘๘๐ ลงวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๒๐ เรื่อง การรววัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ซึ่งกรมที่ดินแก้ปัญหากรณีการรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในจังหวัดต่าง ๆ ข้างรังวัดได้ทำการรังวัด โดยบางแปลงไม่ได้ทำการปักหลักเขตที่ดิน หลักเขต และแผ่นป้ายบอกชื่อที่สาธารณประโยชน์ในขณะที่ทำการรังวัด แต่ได้ใช้ไม้แก่นปักไว้ และภายหลังเป็นระยะเวลาานาน ๆ จึงได้นำหลักเขตที่ดิน หลักเขตที่สาธารณประโยชน์ และแผ่นป้ายบอกชื่อที่สาธารณประโยชน์ไปปัก หรือมอบหมายผู้อื่นไปปักแทน การปฏิบัติเช่นนี้ย่อมทำให้การปักหลักเขตคลาดเคลื่อนไปจากความเป็นจริง เพราะหลักไม้ที่ปักไว้อาจหลุดหายหรือชำรุด หลักเขตที่ปักภายหลังจึงไม่ตรงกับตำแหน่งที่แท้จริง ย่อมก่อให้เกิดปัญหายุ่งยากขึ้นภายหลังทำให้ผู้อื่นมองไปในแง่ไม่สุจริตได้ ดังนั้น กรมที่ดินจึงได้กำชับให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำการรังวัด ให้ปักหลักเขตที่ดิน หลักเขต และแผ่นป้ายบอกชื่อที่สาธารณประโยชน์ในขณะที่ทำการรังวัดโดยเคร่งครัด แต่การกำชับดังกล่าวส่งผลให้เกิดความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนว่า หากทำการปักหลักเขตที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน แต่มิได้ปักหลักเขตและแผ่นป้ายบอกชื่อที่สาธารณประโยชน์ในขณะที่ทำการรังวัดจะไม่สามารถออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้

กรณีดังกล่าวเมื่อได้พิจารณาหลักกฎหมาย ตามนัยมาตรา ๘ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว เห็นว่าสถานะทางกฎหมายของหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เป็นเพียงหนังสือสำคัญของทางราชการอย่างหนึ่ง ที่จัดทำขึ้นเพื่อแสดงเขตที่ดินของรัฐไว้เป็นหลักฐานเท่านั้น หากหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของรัฐไม่ ดังนั้นสาระสำคัญของหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงจึงต้องพิจารณาจาก “หลักฐานที่แสดงแนวเขตที่ดินของรัฐตามกฎหมาย” เป็นหลัก ซึ่งหมายถึง “หลักฐานแผนที่ และหลักเขตที่ดินตามกฎหมาย” เมื่อกฎกระทรวงฉบับที่ ๒๖ (พ.ศ. ๒๕๑๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๑๗ ข้อ ๒ กำหนดไว้ “ให้อธิบดีจัดให้มีการสอบสวนและรังวัดทำแผนที่ตามวิธีการรังวัดเพื่อออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน” ดังนั้น “หลักฐานแผนที่ และหลักเขตที่ดินตามกฎหมาย” ก็คือ “หลักฐานแผนที่ และหลักเขตที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินที่ใช้สำหรับออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน” การที่จะนำข้ออ้างกรณีไม่ปักหลักเขตและแผ่นป้ายบอกชื่อที่สาธารณประโยชน์ ซึ่งกำหนดขึ้นโดยระเบียบของกรมที่ดินนั้น มาเป็นข้ออ้างในการไม่ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงซึ่งได้มีการดำเนินการสอบสวนและรังวัดทำแผนที่ตามวิธีการรังวัดเพื่อออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินแล้ว จึงไม่สามารถกระทำได้

## ๖.๘ ปัญหาข้อขัดข้องในการรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงล่าช้า และค้างเกิน ๑๐ ปี

ปัญหาสืบเนื่องจากหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๖๑๘/ว ๒๒๘๗๔ ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๓๘ เรื่อง การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง สรุปปัญหาเกี่ยวกับการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเพื่อแก้ไขปัญหาการครอบครองที่ดินของรัฐโดยไม่ถูกต้องตามนโยบายของรัฐบาล ซึ่งปรากฏว่าการดำเนินการในหลายจังหวัด เจ้าหน้าที่มิได้เร่งรัดดำเนินการให้แล้วเสร็จโดยเร็ว ดังเช่นกรณีที่เกิดขึ้นในจังหวัดหนึ่ง ปรากฏข้อเท็จจริงว่าช่างรังวัดได้ทำการรังวัดแล้วเสร็จมาเป็นเวลากว่า ๑๐ ปี โดยไม่มีผู้ใดคัดค้านและไม่มีเหตุขัดข้อง แต่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องรวมทั้งผู้บังคับบัญชาไม่เอาใจใส่ในการดำเนินการก่อให้เกิดผลเสียหายต่อทางราชการ ซึ่งอยู่ระหว่างพิจารณาทางวินัย กรมที่ดินจึงได้กำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวใน ๓ ประเด็นหลัก สรุปได้ ดังนี้

ประเด็นที่ ๑ เรื่องเจ้าของที่ดินข้างเคียงไม่มาลงนามรับรองเขต เนื่องจากระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๑๗ มิได้กำหนดเรื่องการแจ้งเจ้าของที่ดินข้างเคียงและลงนามรับรองเขตที่ดิน จึงให้นำวิธีการแจ้งเจ้าของที่ดินข้างเคียงและการรับรองแนวเขตที่ดินในกรณีออกโฉนดที่ดินเฉพาะรายมาใช้ในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงโดยอนุโลม

ประเด็นที่ ๒ เรื่องการคัดค้านการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (ก่อนกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๕ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ ใช้บังคับ) กรณีดังกล่าวให้ถือปฏิบัติ ตามนัยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๕ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้

ประเด็นที่ ๓ เรื่องการรังวัดได้เนื้อที่น้อยกว่าหลักฐานเดิม โดยไม่ปรากฏว่ามีผู้บุกรุก ให้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไปก่อน แล้วเสร็จแล้วให้นายอำเภอสอบสวนข้อเท็จจริงว่าที่สาธารณประโยชน์แปลงนั้นน้อยไปเพราะเหตุใด มีจำนวนเนื้อที่เท่าใด โดยขอความเห็นต่อสภาตำบลเพื่อพิจารณา หากสภาตำบลไม่มีความเห็นเป็นอย่างอื่นภายใน ๖๐ วัน ให้ดำเนินการต่อไป (ปัจจุบันถูกกำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการมอบหมายให้สภาตำบลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนช่วยเหลือในการดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๔๓)

สำหรับกรณีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงค้างแจกเกิน ๑๐ ปี กรมที่ดินได้วางแนวทางปฏิบัติไว้ตามนัยหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๖๐๖/๘๑๘๘ ลงวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๐๙ แจ้งจังหวัดจังหวัดสุโขทัย กรณีนี้

## ๑๓๔ คู่มือสนับสนุนการคุ้มครองที่ดินของรัฐ

เรื่องแผนกสรรพากรได้นำสำรวจที่ดินราชพัสดุ เพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ที่ดินตำบลธานี อำเภอเมืองสุโขทัย ไว้เมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๖ รวม ๖ แปลง ไปให้กรมที่ดินต่อเลข ลงชื่อ และประทับตราตำแหน่งในแบบพิมพ์หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแล้ว แต่ยังไม่ได้แจกหนังสือสำคัญฯ เป็นเวลาเกิน ๑๐ ปีแล้ว จึงส่งเรื่องไปเพื่อขอให้พิจารณาอนุมัติการแจก

กรมที่ดินพิจารณาแล้ว เห็นว่าหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเป็นหลักฐานแสดงเขตและที่ตั้งของที่ดิน อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งมีกฎหมายคุ้มครองอยู่แล้ว และบุคคลไม่อาจยกเอาอายุความขึ้นต่อสู้ได้ ต่างกับการออกโฉนดที่ดิน ฉะนั้น ให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบหลักฐานการรังวัดเสียก่อนว่ามีการเปลี่ยนแปลงประการใดหรือไม่ ถ้าปรากฏว่าหลักฐานการรังวัดไม่เปลี่ยนแปลงก็ให้ดำเนินการแจกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้

### ๖.๙ ปัญหาการปฏิบัติตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๕ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗

หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๘/ว ๒๕๕๒๘ ลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๕๐ เรื่อง ซ้อมความเข้าใจเกี่ยวกับทางปฏิบัติตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๕ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗

เป็นปัญหาเกี่ยวกับการรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแล้วปรากฏว่ามีผู้คัดค้านโดยมีหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งจะต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๕ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๒ (๒) คือในกรณีที่มีผู้คัดค้านมีหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินให้รอการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเฉพาะส่วนที่ได้คัดค้านไว้ก่อนและให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตรวจสอบสิทธิในที่ดินของผู้คัดค้าน ว่าได้มาโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ถ้าปรากฏว่าได้มาโดยไม่ชอบให้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงและแจ้งให้ผู้คัดค้านทราบภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ทราบผลการตรวจสอบ และถ้าปรากฏว่าได้มาโดยชอบ ให้แจ้งให้ผู้คัดค้านทราบโดยเร็ว แล้วระงับการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเฉพาะส่วนนั้น กรณีตรวจสอบสิทธิแล้วไม่ได้กล่าวถึงหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดินที่ออกไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายว่าจะดำเนินการอย่างไร เป็นเหตุให้เกิดความสับสนในทางปฏิบัติ อีกประการหนึ่งการตรวจสอบดังกล่าวเป็นการกำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะต้องดำเนินการหรืออย่างไร

กรมที่ดินได้วางแนวทางปฏิบัติไว้ว่า การที่กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๕ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๒ (๒) บัญญัติไว้ดังกล่าวก็เนื่องจากเมื่อความปรากฏว่า ได้มีการออกหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดินไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้มีหน้าที่และผู้มีอำนาจจะต้องดำเนินการเพิกถอนตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินอยู่แล้ว จึงละไว้ในฐานที่เข้าใจไม่ต้องกำหนดไว้ในกฎกระทรวงให้เป็นการซ้ำซ้อนอีก อีกประการหนึ่งที่ดินแปลงเดียวจะมีเอกสารสำคัญสำหรับที่ดิน ๒ ประเภท ซ้อนกันอยู่ในคราวเดียวกันไม่ได้ จึงต้องดำเนินการเพิกถอนแก้ไขหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดินที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายก่อน แล้วจึงออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

ส่วนตามกฎกระทรวงฯ ที่กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตรวจสอบสิทธิในที่ดินของผู้คัดค้านนั้น แม้จะเป็นหน้าที่ผู้ว่าราชการจังหวัดก็สามารถสั่งการให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๗๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินดำเนินการได้ โดยอนุโลมถือปฏิบัติตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๗๐๘/ว ๗๐๗ ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๓๐

### ๖.๑๐ ปัญหาของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติตามระเบียบ กฎหมาย และนโยบายของกรมที่ดิน ในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

ปัญหาของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติตามระเบียบ กฎหมาย และนโยบายของกรมที่ดิน ในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พิจารณาจากการซักซ้อมความเข้าใจของกรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย และการตอบข้อหารือที่เกิดขึ้น ในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงดังที่ได้ยกตัวอย่างมาดังกล่าว อาจมีสาเหตุหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาด้านเจ้าหน้าที่อาจขาดความรู้ความเข้าใจ ขาดทักษะ ความสามารถ และประสบการณ์ หรืออาจเกิดจากนโยบายของกรมที่ดินในแต่ละยุคสมัยที่ทำให้เจ้าหน้าที่เกิดความสับสน ซึ่งต่อมากระทรวงมหาดไทยได้เล็งเห็นถึงสภาพปัญหาดังกล่าว จึงได้มีหนังสือ ที่ ๐๓๑๐.๑/ว ๐๐๐๓ ลงวันที่ ๓ มกราคม ๒๕๖๑ เรื่อง การซักซ้อมแนวทางและขั้นตอนการปฏิบัติในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานเกี่ยวกับที่ดิน สาธารณประโยชน์ โดยมีเนื้อความตอนหนึ่ง สรุปว่า “...กระทรวงมหาดไทยพิจารณาเห็นว่า มีปัญหา การร้องเรียนในเรื่องการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้แก่ เจ้าหน้าที่ของกรมการปกครอง กรมที่ดิน และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในเรื่องเกี่ยวกับ การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง...ซึ่งสาเหตุ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานหรือผู้รับผิดชอบตามระเบียบกฎหมายมีความไม่เข้าใจ สับสน ในขั้นตอน และแนวทางปฏิบัติ...”<sup>๑๘</sup>

กรณีตามปัญหาดังกล่าวนี้น กรมที่ดินได้ตระหนักถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการที่บุคลากรของ กรมที่ดิน โดยเฉพาะช่างผู้ทำการรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงขาดความรู้ความเข้าใจ ในระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ขาดทักษะ ความสามารถ และประสบการณ์ กรมที่ดินจึงได้อนุมัติ ในหลักการให้หน่วยงานภายในที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย สำนักจัดการที่ดินของรัฐ ร่วมกับกองฝึกอบรม จัดทำ โครงการฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการ (ภาคสนาม) สำหรับผลิตช่างรังวัดเพื่อให้มีความรู้และทักษะเฉพาะด้าน เกี่ยวกับการรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ โดยได้รับความร่วมมือและ สนับสนุน ข้อมูล วัสดุ อุปกรณ์ รวมถึงบุคคลากรจาก สำนักมาตรฐานส่งเสริมการรังวัด กองเทคโนโลยีและทำแผนที่ กองพัสดุ กองคลัง กลุ่มตรวจสอบภายใน กรมที่ดิน และสำนักงานที่ดิน กรุงเทพมหานคร สาขาบางขุนเทียน คาดว่าผลผลิตจากโครงการฝึกอบรมดังกล่าว จะช่วยแก้ไข ปัญหา ข้อขัดข้องในการรังวัดออกและตรวจสอบหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงของกรมที่ดินได้ในอนาคต

<sup>18</sup>กรมการปกครอง,หนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ 0310.1/ว 0003 ลงวันที่ 3 มกราคม 2561 เรื่อง การซักซ้อมแนวทางและ ขั้นตอนการปฏิบัติในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานเกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์



## บทที่ ๖

### แนวทางในการแก้ไขปัญหาข้อเรียกร้องเกี่ยวกับที่ดินของรัฐ

ที่ดินของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา ล้วนเป็นทรัพย์สินส่วนรวม บุคคลหนึ่งบุคคลใดไม่อาจยึดถือครอบครองอ้างเป็นเจ้าของได้ และเพื่อให้การบริหารจัดการที่ดินของรัฐเป็นไปโดยสงบเรียบร้อย รัฐจึงได้กำหนดให้มีมาตรการในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกัน รวมถึงการบริหารจัดการให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม ซึ่งมาตรการของรัฐดังกล่าวได้ถูกกำหนดโดยกฎหมาย ถ้อยแถลงนโยบาย และมีหน่วยงานของรัฐรับไปปฏิบัติ บทบาทอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐนั้น นอกจากจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องแล้ว ในบางกรณีจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐด้วย ดังนั้น ในการแก้ไขปัญหาข้อเรียกร้องเกี่ยวกับที่ดินของรัฐ จึงต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเป็นกรณีๆ ไป และจะต้องดำเนินการด้วยความรอบคอบระมัดระวังเป็นอย่างยิ่ง เพราะมิฉะนั้นแล้วอาจก่อให้เกิดความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนต่อการแก้ไขปัญหาของภาครัฐ หรือเกิดความเข้าใจผิดในระหว่างคู่กรณีและผู้มีส่วนได้เสียในข้อเรียกร้องดังกล่าวได้ ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถอธิบายถึงเหตุผลในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่รัฐที่อาจมีความแตกต่างกันในการแก้ไขปัญหาข้อเรียกร้องของแต่ละพื้นที่ จึงควรศึกษาทำความเข้าใจเกี่ยวกับสภาพของปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะปัญหาข้อเรียกร้องเกี่ยวกับที่ดินของรัฐตามภารกิจของกรมที่ดิน ซึ่งมีหน้าที่ให้การสนับสนุนการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือที่สาธารณประโยชน์

#### ๑. สภาพปัญหาและสาเหตุสำคัญของการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์

มีข้อมูลจากงานวิจัยที่กล่าวถึงสภาพปัญหาและสาเหตุสำคัญของการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ ซึ่งสามารถใช้เป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจแก้ไขปัญหาข้อเรียกร้องเกี่ยวกับที่ดินของรัฐ หรือใช้เป็นเหตุผลกำหนดนโยบาย และ/หรือเลือกใช้มาตรการที่เหมาะสมในการคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐได้ โดยแบ่งเป็น ๒ กลุ่มปัญหา คือ (๑) ปัญหาเกิดจากประชาชนซึ่งเป็นผู้บุกรุก และ (๒) ปัญหาเกิดจากปัจจัยแวดล้อมสนับสนุน ดังนี้

##### ๑.๑ ปัญหาเกิดจากประชาชนซึ่งเป็นผู้บุกรุก

มีข้อมูลที่กล่าวถึงปัญหาเกี่ยวกับการบุกรุกที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือที่สาธารณประโยชน์ว่า เกิดจากตัวประชาชนซึ่งเป็นผู้บุกรุก แบ่งออกเป็น ๔ กลุ่ม ดังนี้<sup>๑๔</sup>

๑) ผู้บุกรุกไม่ทราบว่าเป็นที่สงวนหวงห้ามอย่างสุจริตใจ เมื่อเห็นว่าเป็นที่ว่างเปล่าจึงเข้าไปยึดถือครอบครองทำประโยชน์

๒) ผู้บุกรุกไม่ทราบอาณาเขตที่แน่นอน ผู้บุกรุกประเภทนี้อาจทราบแต่เพียงว่าที่ดินบริเวณนั้น ๆ เป็นที่สงวนหวงห้ามแต่ไม่ทราบอาณาเขตที่แน่นอนก็เข้าไปยึดถือครอบครอง ผู้บุกรุกประเภทนี้

<sup>๑๔</sup>แสวง ปานทอง, การดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน, (กรุงเทพมหานคร: กรมที่ดิน, ๒๕๒๙), หน้า ๑๐ - ๑๑

## ๑๓๘ คู่มือสนับสนุนการคุ้มครองที่ดินของรัฐ

บางคนเป็นผู้เคารพกฎหมาย เช่น เมื่อทางราชการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงก็ไม่คัดค้านโต้แย้งแต่ประการใด เพียงแต่ขอรับประโยชน์พืชผลที่สร้างไว้เท่านั้น

๓) ผู้บุกรุกมีเจตนาบุกรุก ผู้บุกรุกประเภทนี้ทราบดีว่าที่ดินที่ตนเข้าไปถือครอบครองนั้นเป็นที่สงวนหวงห้าม เมื่อเข้าไปอยู่อาศัยแรก ๆ เจ้าหน้าที่ไม่ว่ากล่าวตักเตือนแต่อย่างใด ต่อมาได้สร้างหลักฐานถาวรขึ้น และยังสามารถชักชวนญาติพี่น้องหรือเพื่อนฝูงเข้าไปบุกรุกที่ดิน ทั้งนี้อาจมีเจ้าหน้าที่รัฐเป็นผู้อยู่เบื้องหลัง

๔) ผู้บุกรุกมีเจตนาเข้าอยู่อาศัยและทำกินเป็นการชั่วคราว ผู้บุกรุกประเภทนี้ทราบก่อนแล้วว่าที่ดินที่ตนเข้าไปอยู่อาศัยนั้นเป็นที่สงวนหวงห้าม โดยเจตนาเดิมเพียงแต่จะเข้าไปอยู่อาศัยชั่วคราว เมื่อทางราชการบอกกล่าวตักเตือนก็พร้อมที่จะออกจากที่ดินที่ตนบุกรุก แต่ถ้าทางราชการปล่อยปละละเลยให้อยู่ยาวนาน ๆ ไป อาจจะไปเปลี่ยนเจตนาใหม่ไม่ยอมออกจากที่ดินที่บุกรุก ซึ่งกรณีเช่นนี้มีอยู่เป็นจำนวนมาก

ข้อมูลจากงานวิจัยดังกล่าว เป็นส่วนหนึ่งที่จะใช้ประกอบการตัดสินใจว่า เมื่อมีข้อเรียกร้องเกี่ยวกับที่ดินของรัฐ หรือมีข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการบุกรุกที่ดินของรัฐ หน่วยงานของรัฐจะต้องพิจารณาให้ได้ว่าผู้เรียกร้องหรือผู้บุกรุกเป็นกลุ่มบุคคลประเภทใด มีเจตนาหรือขาดเจตนาในการบุกรุกที่ดินของรัฐสมควรที่จะใช้มาตรการในการแก้ไขปัญหาทางนิติศาสตร์ หรือมาตรการทางรัฐศาสตร์ เพื่อให้การแก้ไขปัญหามีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

### ๑.๒ ปัญหาเกิดจากปัจจัยแวดล้อมสนับสนุน

มีข้อมูลที่กล่าวถึงสาเหตุสำคัญที่มีส่วนสนับสนุน ส่งเสริมให้ประชาชนบุกรุกที่สาธารณประโยชน์เกิดจากสาเหตุสำคัญ ๕ ประการ ดังนี้<sup>๒๐</sup>

๑) การปล่อยปละละเลยของภาครัฐ เนื่องจากที่สาธารณประโยชน์มีเป็นจำนวนมากและกระจัดกระจายอยู่ทั่วไปทุกท้องที่ ทำให้การดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันกระทำไม่ได้ทั่วถึง ประกอบกับในบางครั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอยู่ก็ขาดความรับผิดชอบไม่นำพาต่อภาระหน้าที่ที่ต้องดูแลรักษา

๒) ปัญหาการขาดที่ดินทำกิน เนื่องจากประชาชนเพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว แต่ที่ดินมีจำนวนจำกัด เป็นเหตุให้ประชาชนมีที่ดินไม่เพียงพอแก่การประกอบอาชีพ จึงมีการบุกรุกเข้าทำประโยชน์ในที่ดินสาธารณะ

๓) การไม่มีกฎหมายกำหนดสิทธิในการถือครองที่ดิน เนื่องจากการไม่มีกฎหมายกำหนดสิทธิในการถือครองที่ดินนั้นเป็นเหตุให้นายทุนหรือผู้ที่มีกำลังเงินมากมีโอกาสซื้อที่ดินกักตุนไว้เป็นจำนวนมาก ผู้ขายก็มักจะขายให้กับผู้มีฐานะทางการเงินดีและได้ราคาสูง ส่วนผู้ยากไร้ ไม่มีเงินหรือทรัพย์สินน้อย ไม่สามารถซื้อที่ดินหรือสู้ราคากับนายทุนได้ต้องดิ้นรนหาที่ทำกินเมื่อมีโอกาสก็จะบุกรุกที่ดินของรัฐ

๔) ความเป็นอิสระในการตั้งบ้านเรือนหรือเลือกที่อยู่ เนื่องจากทางราชการมิได้กำหนดมาตรการหรือออกกฎหมายบังคับว่า การเลือกสถานที่ปลูกบ้านอยู่อาศัยต้องเป็นไปตามที่รัฐกำหนด ประชาชนจึงปลูกบ้านอยู่อาศัยได้โดยอิสระกระจัดกระจายอยู่ทั่วไปตามความพอใจจึงได้บุกรุกเข้าไปอยู่อาศัยในที่ดินสาธารณะ

๕) การขาดวินัยของพลเมือง โดยผู้บุกรุกบางรายทราบดีว่าที่ดินที่ตนยึดครอบครองเป็นที่ดินของรัฐ แต่ด้วยความขาดวินัยและความรับผิดชอบต่อสังคม ถือประโยชน์ของตนเองเป็นใหญ่ และคิดว่าที่ตนกระทำไปนั้นเป็นเรื่องเล็กน้อย ไม่ทำให้เสื่อมเสียชื่อเสียงมากนัก จึงทำให้บุคคลที่กระทำผิดในด้านนี้อยู่ในสังคมได้อย่างไม่กระดากอายเสมือนไม่มีความผิด

<sup>๒๐</sup>บุญแสง พละศึก, เรื่องเดิม, หน้า ๑๐-๒๐

จากข้อมูลงานวิจัยดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงปัจจัยที่มีส่วนส่งเสริมสนับสนุนให้เกิดการบุกรุกที่ดินของรัฐ ซึ่งมีทั้งปัจจัยที่เกิดจากกลไกของภาครัฐที่ปล่อยปละละเลยไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ เกิดจากภาคประชาชนที่ขาดวินัยพลเมืองไม่เคารพต่อกฎหมาย เกิดจากการไม่มีกฎหมายหรือมาตรการควบคุมการตั้งถิ่นฐานหรือการอพยพโยกย้ายถิ่นที่อยู่อาศัย และเกิดจากการไม่มีกฎหมายกำหนดสิทธิหรือควบคุมการถือครองที่ดินส่งผลให้ที่ดินส่วนใหญ่ตกอยู่ในมือของกลุ่มบุคคลบางกลุ่ม ก่อให้เกิดปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัยและที่ทำกิน ข้อมูลดังกล่าวสามารถใช้ประกอบการตัดสินใจวางแผนแก้ไขปัญหา หรือกำหนดนโยบาย และ/หรือมาตรการในการคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐ รวมถึงสนับสนุนการตัดสินใจใช้มาตรการในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐให้เหมาะสมกับสภาพปัญหาของแต่ละพื้นที่ด้วย

## ๒. ปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหาข้อเรียกร้องเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์

เมื่อเกิดปัญหาข้อเรียกร้องเกี่ยวกับที่ดินของรัฐ ประเภทที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือที่สาธารณประโยชน์ เป็นหน้าที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง<sup>๒๑</sup> จะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นให้เป็นไปตามกฎหมายหรือนโยบายของรัฐ ซึ่งกรมที่ดินมีหน้าที่สนับสนุนการแก้ไขปัญหาดังกล่าว จากการรวบรวมข้อมูลปัญหาข้อเรียกร้องเกี่ยวกับที่ดินของรัฐ ของส่วนคุ้มครองที่ดินของรัฐ สำนักจัดการที่ดินของรัฐ กรมที่ดิน สามารถแยกประเด็นปัญหาข้อเรียกร้องจากรื่องราวร้องเรียน/ร้องทุกข์ได้เป็น ๔ กลุ่มปัญหาใหญ่ๆ คือ (๑) ขอให้ตรวจสอบเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ (๒) ขอให้พิสูจน์สิทธิในที่ดิน (๓) ขอให้ดำเนินคดีหรืองดเว้นการดำเนินคดีกับผู้บุกรุก และ (๔) ขอให้เยียวยาแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน

### ๒.๑ ปัญหาข้อเรียกร้องขอให้ตรวจสอบเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์

ปัญหาข้อเรียกร้องขอให้ตรวจสอบเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ อาจเกิดขึ้นได้ ๒ กรณีใหญ่ๆ คือ ๑) มีข้อเรียกร้องให้ตรวจสอบการบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ (เอกชนบุกรุกที่ดินของรัฐ) และ ๒) มีข้อเรียกร้องให้ตรวจสอบการกระทำของหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่รัฐที่เข้าไปบุกรุกหรือละเมิดสิทธิในที่ดินของเอกชน (รัฐบุกรุกที่ดินของเอกชน) ทั้งสองกรณีดังกล่าวเป็นปัญหาข้อพิพาทที่จะต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงให้เป็นที่ยุติว่า สถานะของที่ดินที่พิพาทกันนั้นเป็นที่ดินของรัฐ หรือเป็นที่ดินที่เอกชนมีกรรมสิทธิ์หรือมีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย และจะต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าที่ดินพิพาทดังกล่าวมีอาณาเขตแค่ไหนเพียงใด

แนวทางการแก้ไขปัญหาข้อเรียกร้องขอให้ตรวจสอบเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ที่เกิดขึ้นในเขตพื้นที่จังหวัด (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานรัฐ และเจ้าหน้าที่รัฐ

<sup>๒๑</sup>(๑) กระทรวงมหาดไทย ควบคุม กำกับ ดูแลให้หน่วยงานที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์

(๒) กรมการปกครอง ควบคุม กำกับ ดูแล ให้หน่วยงานในสังกัดดำเนินการเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์

(๓) กรมที่ดิน ควบคุม กำกับ ดูแล ให้หน่วยงานในสังกัดสนับสนุนการดำเนินการเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ การบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ และการรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.)

(๔) จังหวัด ควบคุม กำกับ ดูแล ให้หน่วยงานในสังกัดดำเนินการเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์

(๕) นายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณประโยชน์ ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๕๑) มาตรา ๑๒๒ และตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลและคุ้มครองป้องกัน ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๓

## ๑๔๐ คู่มือสนับสนุนการคุ้มครองที่ดินของรัฐ

ที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย คือ นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามนัย มาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่จะต้องดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงและแก้ไขปัญหาดังกล่าวตามอำนาจหน้าที่ให้เป็นที่ยุติ โดยมี สำนักงานที่ดินพื้นที่เป็นผู้สนับสนุนการดำเนินการดังกล่าว และเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ในฐานะหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหาร ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ รวมถึงกำกับ ดูแล หน่วยงานในจังหวัดให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการ ให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ ตามนัยมาตรา ๕๔ และมาตรา ๕๗ (๗) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ สำหรับในเขตกรุงเทพมหานครอำนาจหน้าที่ เป็นของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและผู้อำนวยการเขต ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๖๙ โดยมีแนวทางในการดำเนินการตามกฎหมายและ ระเบียบปฏิบัติ ดังนี้

(๑) กรณีปัญหาตามข้อร้องเรียนมีพยานหลักฐานค่อนข้างชัดเจน การตรวจสอบข้อเท็จจริง เกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ไม่มีปัญหายุ่งยากสลับซับซ้อน สามารถดำเนินการ ตามนัยระเบียบ กระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับ พืชเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๑๒ ได้

(๒) กรณีปัญหาตามข้อร้องเรียนยังไม่ชัดเจน การตรวจสอบข้อเท็จจริงมีปัญหายุ่งยาก สลับซับซ้อน หรือยังมีพยานหลักฐานสนับสนุนไม่เพียงพอจำเป็นต้องแสวงหาพยานหลักฐานเพิ่มเติม หรือมีคู่กรณีและผู้มีส่วนได้เสียหลายฝ่าย หรือเมื่อได้ดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการ ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพืชเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. ๒๕๕๓ แล้วแต่ข้อเท็จจริงยังไม่ยุติหรือยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาค่าได้ ให้ดำเนินการ ตามนัยระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการสอบสวนเกี่ยวกับการบุกรุกที่หรือทางสาธารณประโยชน์ พ.ศ. ๒๕๓๙

(๓) กรณีมีปัญหาข้อร้องเรียนเกี่ยวกับอาณาเขตที่ดินของรัฐ หรือขอให้ตรวจสอบแนวเขตที่ดิน ของรัฐ เมื่อมีพยานหลักฐานเชื่อได้ว่าเป็นที่ดินของรัฐ ประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพืชเมืองใช้ ร่วมกัน หรือที่สาธารณประโยชน์ ให้ตรวจสอบว่าที่ดินดังกล่าวมีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงหรือไม่ หากไม่มี ให้นายอำเภอหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ทบวงการเมืองผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย) แสดงความประสงค์ เป็นหนังสือถึงอธิบดีกรมที่ดิน หรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี ผ่านสำนักงานที่ดินพื้นที่ขอรังวัดออกหนังสือ สำคัญสำหรับที่หลวง ตามนัยมาตรา ๘ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งเป็นมาตรการแก้ไขปัญหามีกฎหมาย รองรับ มีกระบวนการและขั้นตอนการดำเนินการที่มีหลักประกันความเป็นธรรมให้คู่กรณีได้ ตามนัยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๖ (พ.ศ. ๒๕๑๖) และที่แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ ๔๕ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติ ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗

(๔) กรณีมีปัญหาข้อร้องเรียนเกี่ยวกับแนวเขตที่สาธารณประโยชน์ที่ไม่สามารถออกหนังสือ สำคัญสำหรับที่หลวงได้ ให้นายอำเภอหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำหนังสือแสดงความจำนงขอรังวัด ตรวจสอบที่หรือทางหรือลำรางสาธารณประโยชน์ดังกล่าว โดยทำเป็นหนังสือขอความร่วมมือสำนักงานที่ดิน พื้นที่ ตามนัยหนังสือกรมที่ดินที่ มท ๐๖๐๖/ว ๓๐๗๔๓ ลงวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ เรื่อง การรังวัด ตรวจสอบที่สาธารณประโยชน์ที่ไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง และให้สำนักงานที่ดินจัดส่งเจ้าหน้าที่ ไปทำการรังวัด โดยอนุโลมปฏิบัติตามระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการรังวัดสอบเขตแบ่งแยกและรวมโฉนดที่ดิน พ.ศ. ๒๕๒๗ ประกอบกับคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๑๕๘/๒๕๐๑ ลงวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๐๑ เรื่อง ระเบียบ

ปฏิบัติในการรังวัดทำแผนที่และการระวางแนวเขตที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันซึ่งเกิดขึ้นโดยสภาพ

(๕) การดำเนินการแก้ไขปัญหายุ่งยากเกี่ยวกับการบุกรุกที่ดินของรัฐ หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐ หรือหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหและการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ สามารถขอรับการสนับสนุนการแก้ไขปัญห หรือนำเรื่องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการแก้ไขปัญหการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) หรือคณะอนุกรรมการฯ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๕๕ ได้ไม่ว่าจะได้มีการดำเนินการตาม (๑) – (๔) มาแล้วหรือไม่ก็ตาม โดยถือปฏิบัติ ตามนัยหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท ๐๕๑๑.๔/ว ๒๔๓๔ ลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๖ เรื่อง การแก้ไขปัญหการบุกรุกที่ดินของรัฐ

## ๒.๒ ปัญหาข้อเรียกร้องขอให้พิสูจน์สิทธิในที่ดิน

ปัญหาข้อเรียกร้องขอให้พิสูจน์สิทธิในที่ดินอาจเป็นผลสืบเนื่องมาจากปัญหาข้อเรียกร้องขอให้ตรวจสอบเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ เมื่อได้ทำการตรวจสอบข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติแล้วว่าเป็นที่ดินของรัฐ ก็มักจะมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับอาณาเขตว่ามีแค่ไหนเพียงใด และภายหลังจากที่ได้มีการรังวัดพิสูจน์สอบสวนจัดทำแนวเขตที่ดินของรัฐเสร็จสิ้นแล้ว ก็จะมีข้อโต้แย้งต่อไปว่าที่ดินบริเวณพิพาทมิได้เป็นที่ดินของรัฐแต่เป็นที่ดินของเอกชน หรือกรณีพิพาทอาจเกิดจากการที่เอกชนได้ขอรังวัดออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน หรือรังวัดสอบเขตที่ดินตามโฉนดที่ดิน รังวัดตรวจสอบเนื้อที่ตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แต่ถูกเจ้าหน้าที่รัฐโต้แย้งคัดค้านสิทธิในที่ดิน หรือคัดค้านแนวเขตที่ดินแล้วแต่กรณีว่าที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินของรัฐ หรือมีการนำรังวัดรุกล้ำแนวเขตที่ดินของรัฐ เป็นต้น ปัญหาข้อพิพาทดังกล่าวเป็นเรื่องของการโต้แย้งสิทธิในที่ดิน จึงมีประเด็นที่จะต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าที่ดินพิพาทเป็นของรัฐหรือของเอกชน

แนวทางการแก้ไขปัญหายุ่งยากข้อเรียกร้องขอให้พิสูจน์สิทธิในที่ดิน สามารถดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้ ดังนี้

(๑) กรณีปัญหาเกิดขึ้นจากการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐ ที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ตามนัยมาตรา ๘ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกระบวนการและขั้นตอนที่กำหนดไว้ ตามนัยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๖ (พ.ศ. ๒๕๑๖) และที่แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ ๔๕ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ โดยเฉพาะในกรณีที่ผู้คัดค้านไม่มีหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องแจ้งสิทธิและหน้าที่ให้ผู้คัดค้านทราบว่าจะต้องไปใช้สิทธิทางศาลภายในหกสิบวันนับแต่วันที่คัดค้าน โดยพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่อาจพิสูจน์สิทธิในที่ดินของผู้คัดค้านได้ คงทำได้แต่เพียงการตรวจสอบสถานะของที่ดินว่าเป็นที่ดินของรัฐหรือไม่ มีพยานหลักฐานอย่างไร และมีอาณาเขตแค่ไหน เพียงใด ซึ่งการตรวจสอบดังกล่าวได้ผ่านกระบวนการรังวัดสอบสวนเสร็จสิ้นแล้ว สำหรับกรณีที่ผู้คัดค้าน มีหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตรวจสอบสิทธิในที่ดินของผู้คัดค้านว่าได้มาโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ถ้าปรากฏว่าได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายต้องดำเนินการแก้ไขเพิกถอน ตามนัยมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินให้เสร็จสิ้นก่อนจึงจะสามารถออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้ โดยถือปฏิบัติ ตามนัยหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๘/ว ๒๙๕๒๘ ลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๔๐ เรื่อง ซ้อมความเข้าใจเกี่ยวกับทางปฏิบัติตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๕ (พ.ศ. ๒๕๓๗)

หลักการตรวจสอบสิทธิในที่ดินของผู้คัดค้านที่มีหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน มีวัตถุประสงค์เพื่อพิสูจน์สถานะของที่ดินว่าเป็นที่ดินของรัฐหรือที่ดินของเอกชน ซึ่งการ

## ๑๔๒ คู่มือสนับสนุนการคุ้มครองที่ดินของรัฐ

ตรวจสอบข้อมูลและอาณาเขตที่ดินได้ผ่านกระบวนการรังวัดสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานเสร็จสิ้น จนเชื่อได้ว่าเป็นที่ดินของรัฐ จึงได้มีการประกาศการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง มีกำหนด ๓๐ วัน เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียโต้แย้งคัดค้านและเข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สิทธิ ดังนั้น จึงต้องถือว่าการตรวจสอบสถานะและอาณาเขตที่ดินในส่วนของรัฐเป็นที่ยุติตามกระบวนการโดยผ่านการรับรองจากทบวงการเมืองผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย และได้มีการประกาศการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงครบตามเงื่อนไขของกฎหมายแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่จึงต้องใช้ข้อมูลและพยานหลักฐานดังกล่าวในการตรวจสอบสิทธิในที่ดินของเอกชนว่าได้มาโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และเนื่องจากการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเป็นการทำคำสั่งทางปกครอง การดำเนินการใด ๆ จะต้องคำนึงถึงหลักความชอบด้วยกฎหมายของวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และกระบวนการพิจารณาทางปกครองด้วย ผู้ขอและผู้คัดค้านถือเป็นคู่กรณีในการพิจารณาทางปกครอง การแต่งตั้งคู่กรณีไปตรวจสอบสิทธิในที่ดินของอีกฝ่ายหนึ่งเป็นการดำเนินการที่ขัดต่อหลักความชอบด้วยกฎหมายของการพิจารณาทางปกครอง จึงไม่สามารถกระทำได้ หากจำเป็นที่จะต้องดำเนินการตรวจสอบการบุกรุกที่ดินของรัฐ หรือตรวจสอบสถานะของที่ดินว่าเป็นที่ดินของรัฐหรือไม่ ก็ควรเป็นเรื่องที่ทบวงการเมืองผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายต้องเป็นผู้ดำเนินการเอง แต่มิใช่เป็นการดำเนินการตรวจสอบสิทธิในที่ดินของผู้คัดค้าน ตามนัยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๕ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการตรวจสอบหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินของผู้คัดค้านว่าได้สิทธิมาโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ จึงเป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินที่จะต้องดำเนินการ

(๒) กรณีปัญหาเกิดจากการรังวัดตรวจสอบแนวเขตที่ดินตามหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการทราบแนวเขต และต้องการทราบว่ามีการจัดทำแนวเขตที่ดินของรัฐตามกฎหมายถูกต้องหรือไม่ แม้ไม่มีกฎหมายกำหนดว่าจะต้องดำเนินการอย่างไร แต่ในทางปฏิบัตินายอำเภอหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะทำหนังสือแสดงความประสงค์ขอรังวัดตรวจสอบต่ออธิบดีกรมที่ดินหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี โดยยื่นผ่านสำนักงานที่ดินจังหวัด หรือสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขา ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ในเขต ส่วนวิธีการรังวัดให้อนุโลมปฏิบัติเช่นเดียวกับการรังวัดสอบเขตโฉนดที่ดิน แนวทางปฏิบัติดังกล่าวเกิดจากการปฏิบัติ ตามนัยระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๒๙ ข้อ ๓ วรรคสาม หากมีกรณีโต้แย้งสิทธิในที่ดินระหว่างเอกชนกับรัฐ หรือโต้แย้งคัดค้านการรังวัด พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่สามารถสอบสวนเปรียบเทียบหรือไกล่เกลี่ย ตามนัยมาตรา ๖๐ หรือ ๖๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้ คงทำได้แต่เพียงการตรวจสอบหลักฐานเกี่ยวกับที่ดินของรัฐ และที่ดินของเอกชน หากมีหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินให้ตรวจสอบว่าได้มาโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ถ้าปรากฏว่าได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายต้องดำเนินการแก้ไขหรือเพิกถอน ตามนัยมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หากได้มาโดยชอบด้วยกฎหมายต้องถือว่ามีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไปโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย จะต้องดำเนินการ ตามนัยระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๒๙ และไม่ว่าจะมีการแก้ไขหรือเพิกถอนหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงหรือไม่ก็ตาม เมื่อได้ดำเนินการรังวัดเสร็จแล้ว จะต้องแจ้งผลการรังวัดให้นายอำเภอหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะผู้ขอและผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ทราบด้วย

(๓) กรณีปัญหาเกิดจากการรังวัดตรวจสอบแนวเขตที่สาธารณประโยชน์ที่ไม่สามารถออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้ ซึ่งได้ดำเนินการ ตามนัยหนังสือกรมที่ดินที่ มท ๐๖๐๖/ว ๓๐๗๔๓ ลงวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ เรื่อง การรังวัดตรวจสอบที่สาธารณประโยชน์ที่ไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง และตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๑๕๘/๒๕๐๑ ลงวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๐๑ เรื่อง ระเบียบปฏิบัติ

ในการรังวัดทำแผนที่และการระวางแนวเขตที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ซึ่งเกิดขึ้นโดยสภาพ เมื่อดำเนินการเสร็จแล้ว จะต้องแจ้งผลการรังวัดให้ผู้มีหน้าที่ดูแลรักษา ที่สาธารณประโยชน์ทราบ เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ หากมีกรณีโต้แย้งคัดค้านการรังวัด พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่สามารถสอบสวนใกล้เคียง ตามนัยมาตรา ๖๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้ คงทำได้ แต่เพียงการตรวจสอบหลักฐานเกี่ยวกับที่ดินของเอกชน ว่ารुकล้ำที่ดินของรัฐหรือไม่ หากมีส่วนที่รुकล้ำ มีหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือไม่ ได้มาโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ถ้าปรากฏว่าได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายต้องดำเนินการแก้ไขหรือเพิกถอน ตามนัยมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

(๔) กรณีปัญหาเกิดจากการดำเนินการของเอกชน ที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการรังวัดออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน หรือการรังวัดตรวจสอบเนื้อที่หรือสอบเขตที่ดินที่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินแล้ว จะมีขั้นตอนการดำเนินการที่แตกต่างกัน คือ กรณีการรังวัดออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เมื่อมีกรณีโต้แย้งสิทธิในที่ดินระหว่างรัฐกับเอกชนในที่ดินที่ภาครัฐกล่าวอ้างว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งไม่สามารถออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่อาจใช้อำนาจเปรียบเทียบสั่งการ ตามนัยมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้ จะต้องปฏิบัติให้เป็นไป ตามนัยมาตรา ๕๖/๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของรัฐ ซึ่งมีกระบวนการพิสูจน์สิทธิในที่ดินโดยการอ่าน แปลตีความภาพถ่ายทางอากาศ เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของพนักงานเจ้าหน้าที่ สำหรับกรณีการรังวัดตรวจสอบเนื้อที่หรือสอบเขตที่ดินที่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินแล้ว หากมีกรณีโต้แย้งแนวเขตที่ดิน พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถใกล้เคียงได้ ตามนัยมาตรา ๖๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่หากเป็นกรณีโต้แย้งสิทธิในที่ดินพนักงานเจ้าหน้าที่ก็ไม่สามารถสอบสวนเปรียบเทียบได้เช่นกัน

(๕) การดำเนินการพิสูจน์สิทธิในที่ดิน ซึ่งเป็นปัญหาเกี่ยวกับการบุกรุกที่ดินของรัฐ หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐ หรือหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาและการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ สามารถนำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กปร.) หรือคณะอนุกรรมการฯ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้ สำหรับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตที่ดินของรัฐ ให้ถือปฏิบัติ ตามนัยหนังสือกรมที่ดินที่ มท ๐๗๑๙/ว ๓๙๘๑๔ ลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๔๐ เรื่อง การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตที่ดินของรัฐ และหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๖.๒/ว ๑๙๔๗๓ ลงวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๔๗ เรื่อง การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตที่ดินของรัฐ

### ๒.๓ ปัญหาข้อเรียกร้องขอให้ดำเนินคดีหรืองดเว้นการดำเนินคดีกับผู้บุกรุก

สภาพปัญหาข้อเรียกร้องขอให้ดำเนินคดีหรืองดเว้นการดำเนินคดีกับผู้บุกรุก อาจมีได้หลายกรณี เช่น เป็นปัญหาข้อเรียกร้องที่เกิดขึ้นจากประชาชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรง (คู่กรณี) หรืออาจเกี่ยวข้องโดยอ้อม (ผู้มีส่วนได้เสีย) หรืออาจมาจากบัตรสนเท่ห์ ได้แจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายให้ดำเนินคดีหรืองดเว้นการดำเนินคดีกับผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ หรืออาจเป็นผลสืบเนื่องมาจากปัญหาและการแก้ไขปัญหาข้อเรียกร้องเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ หรือการพิสูจน์สิทธิในที่ดินตามข้อ ๒.๑ และ ๒.๒ ปัญหาข้อเรียกร้องดังกล่าวเป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่รัฐ จะต้องใช้ดุลยพินิจพิจารณาว่าจะดำเนินการตามอำนาจหน้าที่อย่างไรให้เหมาะสมกับสภาพของปัญหาที่เกิดขึ้น ทั้งนี้ จะต้องไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม หรือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติ และประการสำคัญจะต้องไม่เป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ

## ๑๔๔ คู่มือสนับสนุนการคุ้มครองที่ดินของรัฐ

แนวทางการแก้ไขปัญหาข้อเรียกร้องขอให้ดำเนินคดีหรืองดเว้นการดำเนินคดีกับผู้บุกรุก เป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อื่นอันอยู่ในเขตอำเภออำนาจหน้าที่ดังกล่าว รวมถึงการระงับข้อพิพาทหรือร้องทุกข์กล่าวโทษดำเนินคดีตามนัยมาตรา ๑๒๒ วรรคสาม ซึ่งจะต้องปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๖ กล่าวคือ ในกรณีมีข้อพิพาทหรือคดีเกี่ยวกับที่ดินตามวรรคหนึ่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการระงับข้อพิพาทหรือร้องทุกข์กล่าวโทษภายในสามสิบวันนับแต่รู้เหตุแห่งข้อพิพาทหรือคดีนั้นเว้นแต่คดีจะขาดอายุความให้ร้องทุกข์กล่าวโทษโดยทันที หากมิได้มีการดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแจ้งเหตุผลและความจำเป็นให้นายอำเภอทราบภายในเจ็ดวัน นับแต่วันที่ครบกำหนดและให้นายอำเภอเป็นผู้ดำเนินการ หรือนายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการก็ได้ หรือนายอำเภอที่จะดำเนินการฝ่ายเดียวมาแต่ต้นก็ได้

หลักการแก้ไขปัญหาทางนิติศาสตร์โดยการให้ผู้บุกรุกออกจากที่ดินของรัฐ กรณีบุกรุกก่อนวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๑๕ ซึ่งเป็นความผิดตามมาตรา ๑๐๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จะมีการแจ้งและมีคำสั่งให้ผู้ฝ่าฝืนออกจากที่ดินของรัฐ ตามระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๑๕) ว่าด้วยวิธีปฏิบัติในการแจ้งและออกคำสั่งแก่ผู้ฝ่าฝืนมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๕ ใช้บังคับ สำหรับบุคคลที่ฝ่าฝืนมาตรา ๙ หรือบุกรุกที่ดินของรัฐตั้งแต่วันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๑๕ ซึ่งเป็นวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ มีผลใช้บังคับ ย่อมมีความผิดตามมาตรา ๑๐๘ ทวิ พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจดำเนินคดีได้ทันทีโดยไม่ต้องแจ้งผู้บุกรุกตั้งเช่นบทบัญญัติมาตรา ๑๐๘ นอกจากนั้นผู้บุกรุกยังอาจมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา เช่น มาตรา ๓๖๐ ในความผิดฐานทำให้เสียหาย ทำลาย ทำให้เสื่อมค่าหรือทำให้ไร้ประโยชน์ ซึ่งทรัพย์ที่ใช้หรือมีไว้เพื่อสาธารณประโยชน์ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ หรือเป็นความผิดตามมาตรา ๓๖๘ ฐานขัดคำสั่งของเจ้าพนักงานซึ่งสั่งการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายให้ไว้ โดยไม่มีเหตุผลและข้อแก้ตัวอันสมควร ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบวันหรือปรับไม่เกินห้าร้อยบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ แล้วแต่กรณี ดังตัวอย่างคำพิพากษาศาลฎีกาต่อไปนี้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๓๖๑/๒๕๑๘ “จำเลยล่อมรั้วที่ดินตาม น.ส.๓ ของจำเลยรุกล้ำลำห้วยสาธารณะกั้นเอาบ่อน้ำสาธารณะมาเป็นของตน ทำให้ประชาชนเข้าไปใช้น้ำในบ่อไม่ได้ โดยมีเจตนาจะเอาบ่อน้ำนั้นไว้ใช้เป็นส่วนตัว มิได้มุ่งหมายหรือมีเจตนาโดยตรงที่จะทำให้บ่อน้ำนั้นเสียหายหรือไร้ประโยชน์ และบ่อน้ำคงมีสภาพเป็นบ่อน้ำอยู่ตามเดิม ไม่ได้ถูกทำให้ไร้ประโยชน์ไปอย่างไร ดังนั้น การล่อมรั้วกั้นเอาบ่อน้ำไว้จึงเป็นการท่างกีดกันความประสงค์ของจำเลยในเรื่องทำให้บ่อน้ำนั้นเสียหายหรือไร้ประโยชน์ การกระทำของจำเลยไม่เป็นความผิดฐานทำให้เสียหายทรัพย์ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๓๖๐”

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๘๑๔๐/๒๕๔๑ “จำเลยบุกรุกยึดถือครอบครองที่ดินสาธารณประโยชน์ และได้แผ้วถางที่ดินดังกล่าวใช้ทำไร่ ทำให้บุคคลอื่นทั่วไปไม่สามารถใช้ประโยชน์จากหนองคำปลาหลาอันเป็นสาธารณประโยชน์ในส่วนที่จำเลยบุกรุกยึดถือครอบครอง เป็นการทำให้หนองสาธารณะนั้นไร้ประโยชน์ แม้เป็นเพียงบางส่วน การกระทำของจำเลยก็เป็นความผิดฐานทำให้เสียหายทรัพย์ที่ใช้หรือมีไว้เพื่อสาธารณประโยชน์แล้ว ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๖๐”

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๓๓๑๔/๒๕๔๕ “จำเลยกระทำความผิดฐานยึดถือครอบครองที่ดินของรัฐ ซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกัน และฐานทำให้เสียหายที่ใช้และมีไว้เพื่อสาธารณประโยชน์ ซึ่งเป็นการกระทำความผิดเป็นความผิดต่อกฎหมายหลายบท เมื่อลงโทษฐานทำให้เสียหายที่ใช้และมีไว้เพื่อสาธารณประโยชน์ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๖๐ ซึ่งเป็นบทที่มีโทษหนักที่สุดแล้วจึงไม่อาจอาศัยบทเบาตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๑๐๘ ทวิ วรรคสอง มาบังคับให้จำเลยและบริวารออกจากที่ดินซึ่งจำเลยเข้าไปยึดถือครอบครองตามที่โจทก์ขอได้ เพราะประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๖๐ ไม่ได้บัญญัติข้อบังคับดังกล่าวไว้”

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๓๖๖/๒๕๓๖ วินิจฉัยว่า “การที่นายอำเภอซึ่งเป็นเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ดูแลที่ดินพิพาทดังกล่าวตามกฎหมายมีหนังสือสั่งให้จำเลยที่ ๔ และที่ ๖ ออกไปจากที่ดินพิพาทภายในกำหนด จำเลยที่ ๔ และที่ ๖ ทราบแล้วเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามโดยไม่มีเหตุและข้อแก้ตัวอันสมควรการกระทำของจำเลยที่ ๔ และที่ ๖ จึงมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๖๘ วรรคหนึ่ง”

การระงับข้อพิพาทหรือร้องทุกข์กล่าวโทษดำเนินคดี เป็นอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของนายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากมีกรณีร้องเรียนให้ปฏิบัติหน้าที่แล้วไม่ปฏิบัติก็อาจมีความผิดฐานละเว้นการปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบได้ เว้นแต่ผู้มีอำนาจหน้าที่จะได้เลือกปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามนโยบายแห่งรัฐ โดยการผ่อนปรนหรือผ่อนผันให้ผู้บุกรุกอยู่ในที่ดินของรัฐตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่รัฐกำหนด ดังเช่น นโยบายตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ เรื่อง การบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน หรือนโยบายจัดที่ดินทำกินในลักษณะแปลงรวมแต่ไม่ให้กรรมสิทธิ์ ตามที่คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) กำหนด

## ๒.๔ ปัญหาข้อเรียกร้องขอให้เยียวยาแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน

ปัญหาข้อเรียกร้องขอให้เยียวยาแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน เป็นปัญหาขั้นสุดท้ายในกระบวนการเรียกร้องเกี่ยวกับที่ดินของรัฐ ซึ่งได้ผ่านกระบวนการแก้ไขปัญหามาแล้ว ตามขั้นตอนของกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องมาจนสุดสิ้นกระบวนการแล้ว แต่ยังคงมีผู้ได้รับความเดือดร้อนจากการแก้ไขปัญหามาของภาครัฐ และไม่มีทางออกอื่นที่จะแก้ไขได้ จึงต้องเรียกร้องขอให้ภาครัฐช่วยเหลือเยียวยาปัญหาความเดือดร้อนที่เกิดขึ้น เช่น ขออยู่อาศัยทำกินในที่ดินของรัฐ หรือขอให้รัฐจัดหาที่ดินสำหรับอยู่อาศัยและทำกินให้ ปัญหาข้อเรียกร้องดังกล่าวเป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่รัฐจะต้องใช้ดุลยพินิจพิจารณาว่าจะใช้มาตรการใดในการแก้ไขปัญหามาให้เหมาะสมกับสภาพของปัญหาในแต่ละพื้นที่ และจะต้องดำเนินการด้วยความรอบคอบระมัดระวังเป็นอย่างยิ่ง เพราะมิฉะนั้นแล้วอาจก่อให้เกิดความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนต่อการแก้ไขปัญหามาของภาครัฐ และอาจถูกมองว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม หรือเป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบได้

แนวทางการแก้ไขปัญหามาข้อเรียกร้องขอให้เยียวยาแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน เป็นเรื่องที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายพิจารณาแล้วเห็นว่า การใช้หลักนิติศาสตร์ในการดำเนินคดีกับผู้บุกรุกจะเป็นผลเสียมากกว่าผลดี หรือจะเป็นการสร้างปัญหาให้เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนมากขึ้น หรือก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างประชาชนด้วยกันเองส่งผลกระทบต่อการทำงานของภาครัฐ ก็อาจใช้หลักรัฐศาสตร์ซึ่งเป็นการดำเนินการตามนโยบายแห่งรัฐมาใช้เป็นแนวทางแก้ไขปัญหามาได้ เช่น

(๑) กรณีที่ดินสาธารณประโยชน์อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินและราษฎรเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้วสามารถแจ้งให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด นำที่ดินไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยถือปฏิบัติตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๔๐๙/ว ๒๖

## ๑๔๖ คู่มือสนับสนุนการคุ้มครองที่ดินของรัฐ

ลงวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๓๕ การแก้ไขปัญหาคกรณินี้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๓๖

(๒) ที่สาธารณประโยชน์ที่มีผู้บุกรุกครอบครองทำประโยชน์ แต่มิได้กำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน สามารถดำเนินการถอนสภาพที่ดินแล้วนำไปจัดหาประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดินโดยการให้เช่าได้ตามนัยมาตรา ๘ มาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยถือปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการถอนสภาพ การจัดขึ้นทะเบียน และการจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๐ การแก้ไขปัญหาคกรณินี้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๓๖

(๓) ให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณประโยชน์เป็นการชั่วคราวตามระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๑๕) ซึ่งเป็นการผ่อนผันให้อยู่อาศัยทำกินเป็นการชั่วคราวโดยเสียค่าตอบแทนระยะเวลาสั้น ๆ โดยจะต้องมีเหตุผลและความจำเป็นพิเศษและไม่เป็นการกระทำที่เสื่อมเสียประโยชน์ในการที่ประชาชนจะใช้ที่ดินนั้น ที่สำคัญต้องอยู่มาก่อนวันที่ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๕ ใช้บังคับ การแก้ไขปัญหาคกรณินี้เป็นไป ตามนัยมาตรา ๑๐๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

(๔) การจัดทำโครงการจัดที่ดินของรัฐ ขจัดความยากจน ซึ่งเป็นการจัดระเบียบการถือครองที่ดินในที่ดินสาธารณประโยชน์ที่ราษฎรเลิกใช้แล้ว โดยดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการอนุญาตให้ประชาชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งปัจจุบันรัฐบาลมีนโยบายที่จะจัดที่ดินทำกินในลักษณะแปลงรวมแต่ไม่ให้กรรมสิทธิ์ โดยให้ราษฎรรวมกันเป็นกลุ่ม เช่น กลุ่มสหกรณ์ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและคุณสมบัติที่คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) กำหนด การแก้ไขปัญหาคกรณินี้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ เรื่อง การบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน และนโยบายของรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ซึ่งได้แถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๔๗

(๕) ขอสันับสนุนความช่วยเหลือการแก้ไขปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัยและทำกินตามนโยบายแห่งรัฐ ซึ่งอาจดำเนินการในรูปแบบอื่น เช่น การดำเนินการในรูปแบบของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) หรือการดำเนินการของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) เป็นต้น

### ๓. ปัญหาข้อหารื้อและแนวทางการแก้ไขปัญหา

#### ๓.๑ ปัญหาแนวเขตที่สาธารณประโยชน์ แปลง “ทุ่งเลี้ยงสัตว์ทุ่งเคล็ด” จังหวัดเพชรบุรี ทับที่สงวนหวงห้ามของกรมราชทัณฑ์

##### ๑) ข้อเท็จจริง

กรมราชทัณฑ์หารือขอให้เพิกถอน น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๓๒๖๐ ตำบลวัดจันทร์ (วังไคร้) อำเภอแก่งกระจาน (ท่ายาง) จังหวัดเพชรบุรี ของราษฎรซึ่งออกทับที่ดินราชพัสดุของกรมราชทัณฑ์ (ทัณฑสถานเปิดเขากลึง) ตำบลวังจันทร์ อำเภอแก่งกระจาน จังหวัดเพชรบุรี แต่สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญพิจารณาแล้วเห็นว่า ที่ราชพัสดุแปลงทัณฑสถานเปิดเขากลึงตั้งอยู่ในเขตที่สาธารณประโยชน์ “ทุ่งเลี้ยงสัตว์ทุ่งเสม็ด” ที่ได้ดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแล้ว และยังมีเนื้อที่สาธารณประโยชน์บางส่วนอยู่นอกเขตหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงอีก จึงมีปัญหาว่าพื้นที่ทั้งหมดของที่สาธารณประโยชน์

“ทุ่งเลี้ยงสัตว์ทุ่งเคล็ด” มีอาณาเขตครอบคลุมแค่นั้น เพียงใด สถานะที่ดินสงวนหวงห้ามของกรมราชทัณฑ์ และการออก น.ส.๓ ก. เลขที่ ๓๒๖๐ ดังกล่าว ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

## ๒) ข้อกฎหมาย/ระเบียบ/หนังสือเวียน

(๑) ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๘ วรรคสอง (๑), มาตรา ๘ ตี

(๒) ระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๑๗ ข้อ ๓ และข้อ ๔

(๓) คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๒๘/๒๕๑๑ ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินแม้จะหมดสภาพตราบได้ที่ยังไม่มีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

## ๓) ความเห็นกรมที่ดิน

เมื่อทางราชการได้สงวนหวงห้ามที่สาธารณประโยชน์ “ทุ่งเลี้ยงสัตว์ทุ่งเคล็ด” ไว้ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๔ เนื้อที่ประมาณ ๑,๑๒๕ ไร่ แต่ได้มีการประกาศสงวนหวงห้ามเพื่อใช้ประโยชน์ในราชการของกรมราชทัณฑ์ ๖๐๐ ไร่ โดยสงวนหวงห้ามทับซ้อนในที่สาธารณประโยชน์ “ทุ่งเลี้ยงสัตว์ทุ่งเคล็ด” และกรมราชทัณฑ์ได้เข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินแล้ว โดยใช้เป็นที่ตั้งทัณฑสถานเปิดเขากลิ้ง ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๕ ทางราชการได้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เลขที่ พบ ๐๐๓๙ แปลง “ทุ่งเลี้ยงสัตว์ทุ่งเคล็ด” เนื้อที่ ๒,๑๔๙ - ๐ - ๒๐ ไร่ โดยรวมที่ดินที่เป็นที่ตั้งของทัณฑสถานเปิดเขากลิ้งด้วย แต่เมื่อราษฎรขอรังวัดตรวจสอบ น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๓๒๖๐ และกรมราชทัณฑ์คัดค้านจนกระทั่งมีการสำรวจตรวจสอบ ความจริงปรากฏว่า ที่ดินที่กรมราชทัณฑ์ใช้เป็นที่ตั้งทัณฑสถานเปิดเขากลิ้งอยู่ในเขตหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เลขที่ พบ ๐๐๓๙ ประมาณ ๕๑๖ - ๐ - ๙๓ ไร่ และอยู่นอกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงดังกล่าวประมาณ ๗๕ - ๐ - ๕๙ ไร่ การใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณประโยชน์ในที่ดินสาธารณประโยชน์ “ทุ่งเลี้ยงสัตว์ทุ่งเคล็ด” ของกรมราชทัณฑ์ เป็นกรณีที่มีการสงวนหวงห้ามเป็นที่สาธารณประโยชน์ก่อนที่จะมีการสงวนหวงห้าม เพื่อให้กรมราชทัณฑ์ใช้ประโยชน์ในราชการที่ดินบริเวณดังกล่าว จึงยังเป็นที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งจะต้องดำเนินการถอนสภาพตามมาตรา ๘ วรรคสอง (๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

สำหรับกรณีที่ดินสาธารณประโยชน์ “ทุ่งเลี้ยงสัตว์ทุ่งเคล็ด” ส่วนที่ยังไม่ได้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงประมาณ ๗๕ - ๐ - ๕๔ ไร่ นั้น หากข้อเท็จจริงปรากฏว่า กรมราชทัณฑ์เข้าใช้ประโยชน์แล้ว ก็เห็นควรถอนสภาพไปในคราวเดียวกัน โดยไม่จำเป็นต้องออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันอีก กรณี น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๓๒๖๐ ตำบลวัดจันทร์ (วังไคร้) อำเภอแก่งกระจาน จังหวัดเพชรบุรี ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากบางส่วนออกทับที่ดินของกรมราชทัณฑ์ (ทัณฑสถานเปิดเขากลิ้ง) จะต้องดำเนินการแก้ไข น.ส. ๓ ก. ดังกล่าวตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

(หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๑.๔/๒๕๗๙๖ ลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๔๙)

### ๓.๒ ปัญหาการขอรังวัดตรวจสอบที่ดินสาธารณประโยชน์ประเภทประชาชนใช้ร่วมกันเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานใดเนื่องจากไม่มีกฎหมายหรือระเบียบกำหนดให้หน่วยงานใดมีอำนาจหน้าที่ในการขอรังวัดตรวจสอบ

#### ๑) ข้อเท็จจริง

จังหวัดอำนาจเจริญหรือแนวทางปฏิบัติกรณี การขอรังวัดตรวจสอบที่ดินสาธารณประโยชน์ประเภทประชาชนใช้ร่วมกันว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานใด เนื่องจากไม่มีกฎหมายหรือระเบียบกำหนดให้หน่วยงานใดมีอำนาจหน้าที่ในการขอรังวัดตรวจสอบ แต่โดยที่อำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์สำหรับประชาชนใช้ร่วมกันเป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ จังหวัดมีความเห็นว่าการขอรังวัดตรวจสอบที่สาธารณประโยชน์ ควรเป็นอำนาจของนายอำเภอ ตามนัยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ประกอบพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงหาหรือว่า ความเห็นของจังหวัดดังกล่าวถูกต้องหรือไม่ อย่างไร

#### ๒) ข้อกฎหมาย/ระเบียบ/หนังสือเวียน

(๑) พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ แก้ไขมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ “มาตรา ๑๒๒ นายอำเภอมีหน้าที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันและสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อื่นอันอยู่ในเขตอำเภอ นายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจใช้หรือยินยอมให้บุคคลอื่นใช้ที่ดินตามวรรคหนึ่ง เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดและปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องในกรณีที่มีข้อพิพาทหรือคดีเกี่ยวกับที่ดินตามวรรคหนึ่ง นายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะร่วมกันดำเนินการหรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะเป็นผู้ดำเนินการก็ให้มีอำนาจกระทำได้ ทั้งนี้ กระทรวงมหาดไทยจะวางระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์เป็นแนวปฏิบัติด้วยก็ได้ ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามวรรคหนึ่งและวรรคสามให้จ่ายจากงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด”

(๒) ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๔

(ปัจจุบันระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๔ ได้ถูกยกเลิกโดยระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. ๒๕๕๓)

#### ๓) ความเห็นกรมที่ดิน

การตรวจสอบที่สาธารณประโยชน์เป็นกิจกรรมอย่างหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา) บัญญัติให้นายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน อันเป็นอำนาจในการจัดการดูแลรักษาาร่วมกัน ถึงแม้พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๖๗ (๘) จะกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ในลักษณะเดียวกัน ก็ยังคงถูกกำหนดให้มีการใช้อำนาจในการจัดการดูแลรักษาาร่วมกัน ซึ่งกระทรวงมหาดไทยก็ได้ วางระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๔ ให้อำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มีอำนาจดูแลร่วมกันตามข้อ ๕ (๒) ไว้แล้ว ดังนั้น ประเด็นตามข้อหาหรือของจังหวัดอำนาจเจริญจึงแยกพิจารณาได้เป็น ๒ กรณี ดังนี้

(๑) การรังวัดตรวจสอบที่ดินสาธารณประโยชน์ที่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแล้วเนื่องจากผลของการรังวัดอาจกระทบกระเทือนต่อสถานะของรูปแผนที่ขอบเขตและจำนวนเนื้อที่ตามหลักฐานหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงที่ได้ออกไปแล้วตามที่นายอำเภอซึ่งได้รับมอบหมายจากกระทรวงมหาดไทยได้เป็นผู้นำทำการรังวัดไว้ ดังนั้น แม้ว่ากระทรวงมหาดไทยจะมีได้มอบหมายให้นายอำเภอเป็นผู้ยื่นคำขอรังวัดตรวจสอบหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไว้โดยชัดแจ้งดังเช่น การมอบหมายให้ยื่นคำขอรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง นายอำเภอก็สามารถยื่นคำขอรังวัดตรวจสอบหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้ ทั้งนี้ โดยอาศัยอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามที่กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดให้ไว้ตามความในข้อ ๕ แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๔

(๒) การรังวัดตรวจสอบที่ดินสาธารณประโยชน์ที่ยังไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เนื่องจากกรมที่ดินได้วางแนวทางปฏิบัติไว้ตามหนังสือ ที่ มท ๐๖๐๖/ว ๓๐๗๔๓ ลงวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ ว่าให้ผู้มีหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์แจ้งเป็นหนังสือขอความร่วมมือไปยังสำนักงานที่ดินเพื่อให้จัดส่งช่างออกไปทำการรังวัดตรวจสอบแนวเขตที่ดิน โดยถือเอาหนังสือขอความร่วมมือดังกล่าวเป็นคำขอและในการดำเนินการรังวัด ผู้มีหน้าที่ดูแลรักษาจะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเช่นเดียวกับการรังวัดขอบเขตด้วย ซึ่งแนวทางดังกล่าวมิได้เป็นการผูกมัดหรือเจาะจงว่าจะต้องเป็นการดำเนินการของนายอำเภอเท่านั้น ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถแจ้งขอความร่วมมือในการรังวัดตรวจสอบแนวเขตที่ดินสาธารณประโยชน์ที่ไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงและพนักงานเจ้าหน้าที่ก็ชอบที่จะดำเนินการโดยถือปฏิบัติ ตามนัยหนังสือกรมที่ดินดังกล่าวได้

(ปัจจุบันปฏิบัติตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๑.๔/ว ๗๑๘๒ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๕๒)

### ๓.๓ การยื่นคำขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงที่สาธารณประโยชน์

#### ๑) ข้อเท็จจริง

จังหวัดสกลนครหรือ กรณีองค์การบริหารส่วนตำบลอุ่มจานยื่นคำขอรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแปลงที่สาธารณประโยชน์ “ดอนโนนตูม หรือ โนนตูม” หมู่ที่ ๒ ตำบลอุ่มจาน อำเภอกุสุมาลย์ จังหวัดสกลนคร ซึ่งจังหวัดสกลนครเห็นว่าตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๑๗ ข้อ ๔ กำหนดให้ทบวงการเมืองผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อแผ่นดินโดยเฉพาะ แสดงความประสงค์เป็นหนังสือราชการถึงอธิบดีกรมที่ดิน ผ่านทางสำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขาซึ่งที่ดินแปลงนั้นอยู่ในเขต ดังนั้น ผู้ยื่นคำขอรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแปลงที่สาธารณประโยชน์ “ดอนโนนตูม หรือ โนนตูม” จะต้องเป็นนายอำเภอกุสุมาลย์ในฐานะผู้ดูแลรักษาตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ แต่เนื่องจากปัจจุบันพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดให้นายอำเภอมีหน้าที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อื่นอันอยู่ในเขตอำเภอ จึงเห็นว่าองค์การบริหารส่วนตำบลอุ่มจานสามารถยื่นคำขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน

## ๑๕๐ คู่มือสนับสนุนการคุ้มครองที่ดินของรัฐ

และมอบหมายผู้แทนนำทำการรังวัดในฐานะผู้ขอซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่ดูแลรักษา ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้โดยไม่ต้องแจ้งอำเภอกุสุมาลย์มายื่นคำขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงใหม่

### ๒) ข้อกฎหมาย/ระเบียบ/หนังสือเวียน

- (๑) พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒๒
- (๒) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๖๒
- (๓) พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๓
- (๔) ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๑ มาตรา ๘ ตรี
- (๕) กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๖ (พ.ศ. ๒๕๑๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ข้อ ๑
- (๖) ระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๑๗ ข้อ ๔
- (๗) ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการมอบหมายให้สภาตำบลหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นช่วยเหลือในการดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๔๓
- (๘) ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๔ ข้อ ๕
- (๙) คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๙๔๘/๒๕๑๖ ลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๑๖ เรื่อง มอบหมายการดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

### ๓) ความเห็นกรมที่ดิน

การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง มาตรา ๘ ตรี วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติว่า แบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๖ (พ.ศ. ๒๕๑๖) ข้อ ๑ กำหนดให้ทบวงการเมืองผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาเป็นผู้แสดงความประสงค์ในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงต่ออธิบดี และในกรณีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน กระทรวงมหาดไทยในฐานะที่เป็นทบวงการเมืองผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษา ได้มีคำสั่ง ที่ ๙๔๘/๒๕๑๖ ลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๑๖ มอบหมายให้นายอำเภอกองท้องที่ที่ดินตั้งอยู่เป็นผู้ดำเนินการแทน ดังนั้น ในการดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน นายอำเภอกองท้องที่จึงเป็นผู้ยื่นคำขออันเป็นการสอดคล้องกับพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น ปัจจุบันพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๓ บัญญัติให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ เป็นผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ดังนั้น การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงนอกจากนายอำเภอกองท้องที่จะเป็นผู้แสดงความประสงค์แทนกระทรวงมหาดไทยแล้ว องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสถานะเป็น “ทบวงการเมือง” ตามคำนิยามในมาตรา ๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ก็สามารถแสดงความประสงค์ขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้เช่นเดียวกัน

(หนังสือกรมที่ดิน ด่วนมาก ที่ มท ๐๕๑๑.๔/๗๔๘๓ ลงวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๒ และหนังสือที่ มท ๐๕๑๑.๔/ว ๗๑๘๒ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๕๒)

### ๓.๔ ปัญหาการรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง แปลง “หนองระแหง” ในส่วนที่มีการคัดค้าน

#### ๑) ข้อเท็จจริง

จังหวัดชัยนาทหรือ การรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง แปลง “หนองระแหง” ตำบลบ้านกล้วย อำเภอเมืองชัยนาท จังหวัดชัยนาท ผลการรังวัดได้เนื้อที่ ๙๘ - ๑ - ๕๑ ไร่ มีผู้คัดค้าน ๓ ราย เนื้อที่ ๓ - ๑ - ๐๘ ไร่ ได้มีการประกาศและดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในส่วนที่ไม่มีการคัดค้านเป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเลขที่ ขน ๐๕๓๔ เนื้อที่ ๙๕ - ๐ - ๔๓ ไร่ ในส่วนที่มีการคัดค้านได้อ้างหลักฐาน ส.ค. ๑ สอบสวนข้อเท็จจริงปรากฏว่า ส.ค. ๑ แจ้งการครอบครองไม่ชอบด้วยกฎหมายผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งจำหน่าย ส.ค. ๑ ออกจากทะเบียนการครอบครองตามคำสั่งกรมที่ดิน ที่ ๒๓/๒๕๒๓ ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๑๓ แล้ว จังหวัดเห็นว่า ในส่วนที่มีการคัดค้านน่าจะถือคำขอเดิมของอำเภอเมืองชัยนาทเป็นคำขอต่อเนื่องที่จะดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในส่วนที่คัดค้าน และใช้รูปแผนที่และเนื้อที่ที่รังวัดทำแผนที่พิพาทเป็นรูปแผนที่และเนื้อที่ที่จะออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในส่วนที่คัดค้าน โดยไม่ต้องยื่นคำขอและทำการรังวัดใหม่ และให้จังหวัดทำการประกาศออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงมีกำหนด ๓๐ วัน หากไม่มีผู้ใดคัดค้านก็ดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงต่อไป ตามนัยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๕ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ประกอบกับระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๑๗ ข้อ ๑๒ และข้อ ๑๓

#### ๒) ข้อกฎหมาย/ระเบียบ/หนังสือเวียน

(๑) กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๖ (พ.ศ. ๒๕๑๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๑๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๕ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๑๗ ข้อ ๒ วรรคสอง

(๒) ระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๑๗

#### ๓) ความเห็นกรมที่ดิน

กรณีตามข้อหาหรือเป็นการดำเนินการตามระเบียบและขั้นตอนที่กำหนดในข้อ ๒ (๒) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๖ (พ.ศ. ๒๕๑๖) แล้ว ดังนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่จึงชอบที่จะดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในส่วนที่เหลืออยู่ (ส่วนที่มีการคัดค้าน) ซึ่งได้ทำการรังวัดและทำแผนที่ไว้แล้วจำนวนเนื้อที่ ๓ - ๑ - ๐๘ ไร่ ต่อไปได้ โดยไม่ต้องยื่นคำขอหรือประกาศออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงอีกแต่อย่างใด

(หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๑.๔/๓๔๓๙๒ ลงวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๒)

### ๓.๕ ปัญหาการทับซ้อนกันระหว่างที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันกับที่ราชพัสดุ

#### ๑) ข้อเท็จจริง

จังหวัดระนองหรือกรณีที่ดินราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ รน ๒๒๙ ตำบลกำพวน อำเภอสุขสำราญ จังหวัดระนอง ทับซ้อนกับที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน (ทุ่งสงวนเลี้ยงสัตว์) ตามหลักฐานหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เลขที่ ๑๓๖๖๒ เนื่องจากหน่วยงานสังกัดกระทรวงการคลัง และหน่วยงานสังกัดกระทรวงมหาดไทย มีความเห็นขัดแย้งกันจนไม่สามารถหาข้อยุติได้ว่าที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินของรัฐประเภทใด และอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานใด

## ๒) ข้อกฎหมาย/ระเบียบ/หนังสือเวียน

(๑) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔, ๑๓๐๕ และ ๑๓๐๗

(๒) คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๗๗๐/๒๕๑๖, ๔๕๓/๒๕๑๒

(๓) ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๖/๒๕๒๗ เป็นไป ตามนัยมาตรา ๑๓๐๕, ๑๓๐๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเทียบเคียงคำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๖/๒๕๒๗ เรื่อง ขอรื้อหรือที่ราชพัสดุ (ที่ดินบริเวณโรงแรมบางแสน โรงแรมเขาใหญ่ เขตสนามกอล์ฟบางพระ เป็นที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ หรือไม่)

### ๓) ความเห็นกรมที่ดิน

ที่ดินสาธารณประโยชน์แปลงดังกล่าวนายอำเภอเกาะเปอร์ ได้ประกาศสงวนหวงห้ามไว้ เมื่อวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๔๖๙ เพื่อใช้เป็นที่สาธารณประโยชน์ (ที่เลี้ยงสัตว์) ก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ การหวงห้ามดังกล่าวจึงเป็นการสงวนหวงห้ามโดยชอบด้วยกฎหมาย ส่งผลให้ที่ดินดังกล่าวเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เทียบเคียงคำพิพากษาศาลฎีกา ที่ ๗๗๐/๒๕๑๖ แม้อาจจะได้มีการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์และรัฐบาลได้มีคำสั่งยึดที่ดินดังกล่าว ให้ตกเป็นที่ราชพัสดุกก็ตาม ย่อมไม่มีผลทำให้สถานะของที่ดินแปลงดังกล่าวเปลี่ยนแปลงไปแต่อย่างใด ยังคงสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันอยู่ ประกอบกับที่ดินตามหลักฐานหนังสือรับรองการทำประโยชน์แปลงดังกล่าว ผู้ว่าราชการจังหวัดได้พิจารณาเพิกถอน ตามนัยมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว เนื่องจากออกทับที่สาธารณประโยชน์ ซึ่งกรมที่ดินได้เคยพิจารณาแล้วว่าที่ดินดังกล่าวเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันซึ่งอยู่ในความดูแลของกระทรวงมหาดไทย การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงจะต้องออกในนามกระทรวงมหาดไทย ดังนั้น กรณีประเด็นปัญหาดังกล่าวจึงไม่มีความจำเป็นต้องหารือคณะกรรมการกฤษฎีกาแต่อย่างใด แต่หากกรมธนารักษ์ มีความประสงค์จะขอใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันแปลงดังกล่าว ก็สามารถดำเนินการได้ตามประมวลกฎหมายที่ดินต่อไป

(ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๕๑๑.๔/๒๖๖๙ ลงวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๓  
ตอบจังหวัดระนอง)

๓.๖ ปัญหาการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินให้กับการประปาส่วนภูมิภาคจะต้องได้รับอนุญาตให้ใช้ที่ดิน  
ตามมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ หรือไม่

### ๑) ข้อเท็จจริง

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นขอหารือกรมที่ดิน กรณีเทศบาลตำบลละแม ได้โอนกิจการ  
ประปาให้แก่การประปาส่วนภูมิภาค ประกอบด้วยที่ดินซึ่งเป็นที่ตั้งของกิจการประปาและสินทรัพย์อื่น ๆ  
โดยทำบันทึกส่งมอบทรัพย์สินเมื่อวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๔๗ แต่ปัจจุบันเทศบาลตำบลละแม ยังมีได้ทำการ  
โอนกรรมสิทธิ์ที่ดินอันเป็นที่ตั้งของกิจการประปาดังกล่าว ตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๖๒๐๔ ตำบลละแม อำเภอละแม  
จังหวัดชุมพร ให้แก่การประปาส่วนภูมิภาค กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเห็นว่าที่ดินโฉนดเลขที่ ๖๒๐๔  
เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง  
และพาณิชย์ เมื่อการประปาส่วนภูมิภาครับมอบกิจการประปา ไปดำเนินการต่อไม่ต้องทำการจดทะเบียน  
โอนกรรมสิทธิ์ที่ดิน แต่การประปาส่วนภูมิภาคจะต้องได้รับอนุญาตให้ใช้ที่ดิน ตามมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติ

ลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ กล่าวคือต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดและปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง จึงหาหรือว่าความเห็นดังกล่าวถูกต้องหรือไม่

## ๒) ข้อกฎหมาย/ระเบียบ/หนังสือเวียน

(๑) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ และมาตรา ๑๓๐๕

(๒) ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีจที่ ๖๙๕/๒๕๔๘ เรื่อง การขายอสังหาริมทรัพย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

## ๓) ความเห็นกรมที่ดิน

ที่ดินโฉนดเลขที่ ๖๒๐๔ ตำบลละแม อำเภอละแม จังหวัดชุมพร เทศบาลตำบลละแมได้มาจากการจดทะเบียนแบ่งให้ที่ดินโฉนดเลขที่ ๔๖๐๖ ตำบลละแม อำเภอละแม จังหวัดชุมพร ของผู้ให้ที่ประสงค์จะอุทิศที่ดินของตนบางส่วนให้เทศบาลตำบลละแม เพื่อใช้ก่อสร้างระบบประปาสุขาภิบาล (ใหม่) ที่ดินแปลงดังกล่าวจึงเป็นทรัพย์สิน ใช้เพื่อประโยชน์ของเทศบาลโดยเฉพาะ เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่สามารถโอนให้แก่กันได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๑๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (เทียบเคียงคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสรีจที่ ๖๙๕/๒๕๔๘)

(หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๑.๔/๑๘๕๔๐ ลงวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๕๖ แจ้งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น)

## ๓.๗ ปัญหาสถานะของที่ดินซึ่งกรมมหาดไทยเป็นผู้แจ้งการครอบครอง

### ๑) ข้อเท็จจริง

สำนักงานเทศบาลตำบลแก้งแอน ขอหาหรือปัญหาที่ดินตามหลักฐาน ส.ค.๑ เลขที่ ๗๐๑ หมู่ที่ ๑ ตำบลแก้งแอน อำเภอลำทะเมนชัย จังหวัดสุรินทร์ ซึ่งกรมมหาดไทยเป็นผู้แจ้งการครอบครอง เทศบาลตำบลแก้งแอนได้ครอบครองและจัดเก็บผลประโยชน์มาตั้งแต่ยังมีฐานะเป็นสุขาภิบาลแก้งแอน ต่อมาเทศบาลตำบลแก้งแอนได้ก่อสร้างอาคารสำนักงานเทศบาลขึ้นในที่ดินแปลงนี้ด้วย ธารักษ์พื้นที่สุรินทร์ จึงมีหนังสือแจ้งให้เทศบาลตำบลแก้งแอนยื่นความประสงค์ขอใช้ที่ดิน เนื่องจากเห็นว่าที่ดินตาม ส.ค.๑ เลขที่ดังกล่าวเป็นที่ราชพัสดุ ซึ่งมีประเด็นว่า ระหว่างสำนักงานเทศบาลตำบลแก้งแอนหรือสำนักงานธารักษ์พื้นที่สุรินทร์ (กระทรวงการคลัง) หน่วยงานใดจะเป็นผู้มีสิทธิในที่ดิน และเทศบาลตำบลแก้งแอน จะดำเนินการเพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้หรือไม่ จังหวัดเห็นว่ากรณีดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายของส่วนราชการ ประกอบกับความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ให้หรือไปยังกรมที่ดินและกรมธารักษ์ก่อน จึงส่งเรื่องให้กรมที่ดินพิจารณาตามข้อหาหรือ

### ๒) ข้อกฎหมาย/ระเบียบ/หนังสือเวียน

(๑) พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๔ มาตรา ๕ และมาตรา ๑๑

(๒) ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๘ ตี

(๓) กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๖ (พ.ศ. ๒๕๑๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗

(๔) หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๑/ว ๑๙๙๑๔ ลงวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๒๙ เรื่อง การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในที่ดินราชพัสดุ

### ๓) ความเห็นกรมที่ดิน

(๑) กรณีระหว่างเทศบาลตำบลแก้งแอนและสำนักงานธนารักษ์พื้นที่สุรินทร์ (กระทรวงการคลัง) ซึ่งมีประเด็นว่าหน่วยงานใดจะมีสิทธิในที่ดิน นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ที่ดินตามหลักฐาน ส.ค. ๑ เลขที่ ๗๐๑ หมู่ที่ ๑ ตำบลแก้งแอน อำเภอปราสาท กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้แจ้งการครอบครอง เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๙๘ ระบุการได้ที่ดินมาโดยราชกรุยกให้เมื่อวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๔๗๙ เพื่อใช้เป็นที่ดินสำหรับปลูกสร้างที่พักของข้าราชการ โดยอำเภอปราสาทเป็นผู้ครอบครองใช้ประโยชน์ในขณะนั้น ที่ดินแปลงดังกล่าวยอมตกเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนับตั้งแต่วันที่รับให้มา ต่อมาปี พ.ศ. ๒๔๙๙ ได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทยจัดตั้งสุขาภิบาลแก้งแอนขึ้นและสุขาภิบาลแก้งแอนได้ครอบครองที่ดินแปลงดังกล่าว โดยจัดเก็บผลประโยชน์ต่อเนื่องจนปัจจุบัน แม้ต่อมาจะมีการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลแก้งแอน และได้ปลูกสร้างอาคารสำนักงานเทศบาลในที่ดินแปลงนี้ด้วย ก็ไม่อาจอ้างสิทธิในที่ดินในความครอบครองใช้ประโยชน์ของกระทรวงมหาดไทยได้แต่ประการใด ดังนั้น เมื่อได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งมาตรา ๔ ได้บัญญัติให้ที่ราชพัสดุ หมายความว่า “อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดินดังต่อไปนี้...” ที่ดินแปลงพิพาท ซึ่งเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินอยู่ในความปกครองดูแลของกระทรวงมหาดไทยแต่เดิม จึงอยู่ในความหมายของที่ราชพัสดุ ประกอบกับมาตรา ๕ บัญญัติว่า “ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ...” และมาตรา ๑๑ บัญญัติว่า “บรรดาที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรม ได้มาโดยกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือโดยการเปลี่ยนกรรมสิทธิ์กับเอกชนหรือโดยประการอื่นก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับให้ออนมาเป็นของกระทรวงการคลัง” ดังนั้นเมื่อพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ มีผลบังคับใช้ ที่ดินแปลงพิพาทจึงเป็นที่ราชพัสดุ และอยู่ในอำนาจการปกครอง ดูแลของกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ

(๒) กรณีการขอลอกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงซึ่งมีประเด็นว่าหน่วยงานใดจะเป็นผู้ยื่นคำขอ เนื่องจากกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๖ (พ.ศ. ๒๕๑๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ข้อ ๑ กำหนดให้ทบวงการเมืองซึ่งผู้มีอำนาจในการดูแลรักษาที่ดินเป็นผู้ยื่นคำขอ เมื่อได้พิจารณาตาม (๑) แล้วว่าที่ดินดังกล่าวเป็นที่ราชพัสดุ การขอลอกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงจึงเป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) อย่างไรก็ตามที่ที่ดินดังกล่าวจะต้องมีลักษณะเป็นที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะด้วย เช่น เป็นที่ตั้งสำนักงานราชการบ้านเมือง เป็นต้น ตามนัยมาตรา ๘ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่หากใช้เป็นที่ตั้งบ้านพักข้าราชการ ก็มีสถานะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา แม้จะเป็นที่ราชพัสดุแต่ก็ไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะขอลอกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้ (ตามนัยหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๑/ว ๑๙๙๑๔ ลงวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๒๙) ซึ่งเป็นเรื่องข้อเท็จจริงที่กระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) จะได้พิจารณาดำเนินการไปตามอำนาจหน้าที่

## ๓.๘ ปัญหาการอุทธรณ์ที่ดินให้เป็นที่สาธารณประโยชน์

### ๑) ข้อเท็จจริง

จังหวัดสงขลาขอหารือกรณีผู้ถือสิทธิการครอบครองที่ดินตามหลักฐาน น.ส.๓ ก. เลขที่ ๖๕๓๒, ๖๕๓๕ และ ๖๕๓๖ ผู้จะซื้อ ได้ชำระค่าที่ดินบางส่วน และกำหนดจดทะเบียนโอนขาย และจะส่งมอบการครอบครองกันในวันทำสัญญา ซึ่งเคยให้ถ้อยคำว่ามีความประสงค์จะยกที่ดินส่วนที่อยู่ในที่ดินสาธารณประโยชน์ แปลง “ทุ่งป่าเสม็ดงาม” ให้เป็นที่สาธารณประโยชน์ การแสดงเจตนาอุทธรณ์ที่ดินดังกล่าวทำให้ที่ดินตกเป็นที่สาธารณประโยชน์ แม้ว่ายังไม่ได้ดำเนินการจดทะเบียนโอนให้ปรากฏในหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินหรือไม่

**๒) ข้อกฎหมาย/ระเบียบ/หนังสือเวียน**

- (๑) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔
- (๒) คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๓๘๔/๒๕๒๒
- (๓) คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๕๖๗/๒๕๒๘
- (๔) คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๖๑๑๓/๒๕๕๐

**๓) ความเห็นของกรมที่ดิน**

แม้ว่าผู้จะซื้อได้เข้าครอบครองที่ดินตามสัญญาจะซื้อจะขายและได้แสดงเจตนาอุทิศให้ที่ดินดังกล่าวตกเป็นที่สาธารณประโยชน์ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แล้วก็ตาม ผู้จะซื้อยังมีไม่เป็นเจ้าของที่ดินเนื่องจากมาตรา ๑๓๗๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าบุคคลผู้มีชื่อในทะเบียนเป็นผู้มีสิทธิครอบครอง (เทียบเคียงคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๓๘๔/๒๕๒๒, ๔๕๖๗/๒๕๒๘ และ ๖๑๑๓/๒๕๕๐) ดังนั้น กรณีจังหวัดหรือว่าการให้ถ้อยคำดังกล่าวของผู้จะซื้อ ได้แสดงเจตนาอุทิศที่ดินให้เป็นที่สาธารณประโยชน์แล้ว ที่ดินดังกล่าวจะตกเป็นที่สาธารณประโยชน์แล้วหรือไม่ นั้น เห็นว่า เมื่อผู้จะซื้อได้นำรังวัดกันเขตหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) แปลง “ทุ่งป่าเสม็ดงาม” ออกจากหลักฐาน น.ส.๓ ก. เลขที่ ๖๕๓๑ ตำบลน้ำน้อย อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา และพนักงานเจ้าหน้าที่ ได้ดำเนินการแก้ไขเนื้อที่ตามหลักฐาน น.ส.๓ ก. ฉบับดังกล่าวให้ถูกต้องตรงกับความเป็นจริงแล้ว ตามมาตรา ๖๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ประกอบกับผู้จะซื้อ ได้ให้ถ้อยคำว่ามีความประสงค์ที่จะยกที่ดิน น.ส.๓ ก. เลขที่ ๖๕๓๒, ๖๕๓๕ และ ๖๕๓๖ ตำบลน้ำน้อย อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา ในส่วนที่อยู่ในที่สาธารณประโยชน์ ให้เป็นที่สาธารณประโยชน์ตามความประสงค์เดิม ที่ดินดังกล่าวจึงตกเป็นที่สาธารณประโยชน์ของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์โดยการอุทิศแล้ว

(หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๑.๔/๔๘๗๗ ลงวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ แจ้งจังหวัดสงขลา)

**๓.๙ ปัญหาการผ่อนผันให้ราษฎรขอเช่าใช้ที่ดินของรัฐเป็นการชั่วคราว****๑) ข้อเท็จจริง**

จังหวัดปราจีนบุรีหรือ กรณี ประชาชนหมู่ที่ ๔ ตำบลบ่อทอง อำเภอกบินทร์บุรี ร้องเรียนว่าได้รับความเดือดร้อนเนื่องจากไม่มีไฟฟ้าใช้มานานกว่า ๕๒ ปี เพราะอยู่ในที่สาธารณประโยชน์ ซึ่งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นแจ้งว่า หากองค์การบริหารส่วนตำบลจะดำเนินการขยายเขตไฟฟ้า ในที่สาธารณประโยชน์ซึ่งประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน จะต้องพิจารณาดำเนินการให้ถูกต้องตามระเบียบหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้องว่ามีระเบียบ หลักเกณฑ์ หรือแนวทางปฏิบัติอย่างไรบ้าง ที่จะผ่อนผันให้ราษฎรขอเช่าใช้ที่ดินของรัฐได้เป็นการชั่วคราว หรือ มีระเบียบ หลักเกณฑ์ วิธีปฏิบัติอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับกรณีดังกล่าว

**๒) ข้อกฎหมาย/ระเบียบ/หนังสือเวียน**

- (๑) มาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน
- (๒) ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๑๕)
- (๓) หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๕๐๓/ว ๑๐๙ ลงวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๔๖
- (๔) หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๕๑๑.๔/ว ๓๐๑๐ ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๒

### ๓) ความเห็นกรมที่ดิน

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้กำหนดแนวทางปฏิบัติไว้ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๕๐๓/ว ๑๐๙ ลงวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๕๖ ว่า หากประชาชนผู้ได้รับทะเบียนบ้านชั่วคราวมาขออนุญาตใช้บริการ จะอนุญาตได้ต่อเมื่อได้รับความยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรจากส่วนราชการที่ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่บ้านในทะเบียนบ้านชั่วคราวตั้งอยู่ ในกรณีนี้เป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่การดูแลรักษาของนายอำเภอและองค์การบริหารส่วนตำบล หากนายอำเภอและองค์การบริหารส่วนตำบลอนุญาตให้ประชาชน อยู่อาศัยในที่สาธารณประโยชน์ได้ก็อาจประสานงานกับการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคเพื่อพิจารณาให้บริการกับประชาชนดังกล่าวได้ สำหรับการอนุญาตให้อยู่อาศัยนั้นอาจทำได้ ๓ วิธี คือ

(๑) ถ้าอยู่ก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๕ ใช้บังคับ อาจให้อยู่ชั่วคราวตามระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๑๕)

(๒) การอนุญาตตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

(๓) การจัดทำโครงการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินสาธารณประโยชน์ที่มีการบุกรุกเพื่อจัดความยากจนและพัฒนาชนบท หากจังหวัดพิจารณาเห็นสมควรอนุญาตให้ผู้ร้องอยู่อาศัยตามหลักเกณฑ์ข้อใดข้อหนึ่งดังกล่าวข้างต้นแล้ว หน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็สามารถพิจารณาดำเนินการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนได้

(ตามนัยหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๕๐๓/ว ๑๐๙ ลงวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๕๖)

### ๓.๑๐ มติของคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ จังหวัด (กบร.จังหวัด) จะมีผลผูกพันหรือไม่ และหากจังหวัดไม่ดำเนินการตามมติ กบร.จังหวัด จะชอบหรือไม่

#### ๑) ข้อเท็จจริง

จังหวัดอุบลราชธานีหรือกรมที่ดิน กรณีการประชุมคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ จังหวัดอุบลราชธานี (กบร.จังหวัดอุบลราชธานี) ครั้งที่ ๖/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๕๔ ได้พิจารณากรณีราษฎรเรียกร้องขอเอกสารสิทธิที่ดินที่อยู่อาศัยบริเวณชุมชนป่าแขวง ตำบลในเมือง อำเภอเมืองอุบลราชธานี จังหวัดอุบลราชธานี โดยมติที่ประชุมรับทราบผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงจากการอ่าน แปล ภาพถ่ายทางอากาศ ว่า ที่ดินจำนวน ๑๘ แปลง อยู่ในสัญลักษณ์ ป๑ (ตัวเมืองย่านการค้า) ไม่ได้มีการสงวนหวงห้ามหรือขึ้นทะเบียนเป็นที่สาธารณประโยชน์ จึงมอบสำนักงานที่ดินจังหวัดอุบลราชธานี อำเภอเมืองอุบลราชธานี และเทศบาลนครอุบลราชธานีดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ต่อมาในการประชุม กบร.จังหวัดอุบลราชธานี ครั้งที่ ๑/๒๕๕๕ เมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๕ มีมติเห็นว่าที่ดินบริเวณที่ราษฎรครอบครอง จำนวน ๑๖ แปลง อยู่ในที่สาธารณประโยชน์ “ป่าแขวงสาธารณประโยชน์” ตามหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เลขที่ อบ. ๒๔๒๗ ส่วนอีก ๒ แปลงอยู่นอกเขตที่สาธารณประโยชน์ จึงให้ชลอการออกโฉนดที่ดินให้แก่ราษฎร จำนวน ๑๘ แปลง และมอบสำนักงานเทศบาลนครอุบลราชธานีดำเนินการยื่นคำขอตรวจสอบหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เลขที่ อบ. ๒๔๒๗ เพื่อกันเขตที่ดินของราษฎรออกจากหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง แต่สำนักงานที่ดินจังหวัดอุบลราชธานีเห็นว่าหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เลขที่ อบ. ๒๔๒๗ ออกโดยชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากมีหลักฐานการขึ้นทะเบียน ในการรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไม่มีผู้คัดค้าน ซึ่งอำเภอเมืองอุบลราชธานี และเทศบาลนครอุบลราชธานีเห็นด้วยกับความเห็นของจังหวัดอุบลราชธานีว่า หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแปลงดังกล่าวออกไปโดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบ และไม่เห็นด้วยกับมติของ กบร.จังหวัด

อุบลราชธานี จึงขอหารือว่ามติของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัดอุบลราชธานี จะมีผลผูกพันในการแก้ไขเนื้อที่ในหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงหรือไม่ และหากจังหวัดอุบลราชธานีไม่ดำเนินการตามมติ กพร.จังหวัดฯ จะชอบหรือไม่

## ๒) ข้อกฎหมาย/ระเบียบ/หนังสือเวียน

(๑) ระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๒๙

(๒) มาตรการของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ เรื่อง การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ

(๓) คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๕๙๔/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๔๖

## ๓) ความเห็นกรมที่ดิน

มาตรการของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ เรื่อง การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ เมื่อได้พิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินแล้ว ปรากฏว่ามีการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ ให้ กพร. จังหวัด แจ้งผลการพิสูจน์สิทธิดังกล่าวให้บุคคลที่ครอบครองที่ดินทราบภายในกำหนด ๓๐ วันทำการ และแจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินของรัฐดำเนินการ โดยกรณีนี้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวไม่เห็นด้วยกับมติของ กพร.จังหวัด ให้พิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป ประกอบกับศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งที่ ๕๙๔/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๔๖ วินิจฉัยกรณีคณะกรรมการประสานการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่มติของคณะกรรมการฯ และการแจ้งให้เจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการตามมติดังกล่าว เป็นการประสานงานระหว่างหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง จึงอยู่ในขั้นตอนการดำเนินการพิจารณาภายในฝ่ายปกครอง ยังไม่มีผลตามกฎหมายที่จะบังคับให้คู่กรณีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตาม จึงมิใช่คำสั่งทางปกครอง ดังนั้น ความเห็นของจังหวัดที่ว่า การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้ดำเนินการไปโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว และการแก้ไขเนื้อที่ในหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงจะดำเนินการได้ต้องเป็นไปตามระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๒๙ ข้อ ๓

(หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๑.๔/๒๓๔๑๓ ลงวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ แจ้งจังหวัดอุบลราชธานี)

**๓.๑๑ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นหรือว่า ผู้อุทิศที่ดินให้เทศบาลฯ จะเรียกคืนการให้ได้หรือไม่ และหากผู้อุทิศสามารถกระทำได้ เทศบาลฯ จะต้องดำเนินการอย่างไร ที่ดินที่ผู้อุทิศได้อุทิศให้เทศบาลฯ เป็นที่ดินประเภทใด**

### ๑) ข้อเท็จจริง

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นหรือแนวทางปฏิบัติการโอนอสังหาริมทรัพย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคืนให้แก่เอกชน กรณี เทศบาลเมือง ก. ได้รับอุทิศที่ดินจากราษฎรเพื่อก่อสร้างบ่อขยะมูลฝอยรวม โดยมีเงื่อนไขต้องดำเนินการทำสัญญาก่อสร้างในที่ดินดังกล่าวภายในกำหนด ๑๘๐ วัน นับแต่วันที่อุทิศที่ดินให้ หากพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวผู้อุทิศขอเพิกถอนการให้ทำประโยชน์ แต่เทศบาลฯ ไม่สามารถดำเนินการตามเงื่อนไขได้ จึงได้ยุติโครงการก่อสร้างบ่อขยะมูลฝอยและประสงค์จะคืนที่ดินที่ได้รับการอุทิศให้แก่เจ้าของที่ดิน

## ๒) ข้อกฎหมาย/ระเบียบ/หนังสือเวียน

(๑) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖

(๒) พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๔ วรรคสอง

(๓) คำวินิจฉัยอัยการ เลขรับที่ ห ๙๕/๒๕๒๓ เรื่อง การบริจาคที่ดินให้กรมสามัญศึกษา กรณีผู้ยกที่ดินให้ทางราชการใช้เพื่อใช้ก่อสร้างโรงเรียน แต่ทางราชการได้ยกเลิกโครงการก่อสร้างโรงเรียน ในที่ดินดังกล่าวจนเวลาล่วงเลยมาหลายปี ถือว่าทางราชการไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข ผู้ให้ยอมมีสิทธิยกเลิกการ ให้และเรียกที่ดินคืนได้ (ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๔๙๓/๒๕๔๘ และเรื่องเสร็จ ที่ ๗๐๑/๒๕๕๑)

## ๓) ความเห็นกรมที่ดิน

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ บัญญัติว่า เทศบาลอาจมีรายได้ดังต่อไปนี้... (๘) เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้ ดังนั้น เทศบาลจึงสามารถรับให้ที่ดินได้โดยที่ดินนั้นไม่ตกเป็นที่ราชพัสดุ ตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๔ แต่จะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือไม่นั้น ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงของแต่ละกรณี สำหรับกรณีราชฎรอุทิศ ที่ดินให้เทศบาลเพื่อเป็นที่ก่อสร้างระบบกำจัดขยะมูลฝอย เป็นหน้าที่ที่เทศบาลต้องทำตามพระราชบัญญัติ เทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๕๐ (๓) และมาตรา ๕๓ (๑) และระบบกำจัดขยะมูลฝอยดังกล่าวไม่ใช่สาธารณสมบัติ ของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน สำหรับกรณี ที่นาย ก. ยกที่ดินให้แก่เทศบาลเมือง ก. โดยมีเงื่อนไขว่า เทศบาลจะต้องดำเนินการทำสัญญาก่อสร้างบ่อขยะมูลฝอยในที่ดินดังกล่าวภายใน ๑๘๐ วัน นับตั้งแต่วันที่ อุทิศให้ ซึ่งกรณีทำนองเดียวกันนี้กรมอัยการได้เคยวินิจฉัย ตามเลขรับที่ ห ๙๘/๒๕๒๓ เรื่อง การบริจาค ให้กรมสามัญศึกษา กรณีผู้ยกที่ดินให้ทางราชการใช้เพื่อก่อสร้างโรงเรียน แต่ทางราชการได้ยกเลิกโครงการ ก่อสร้างโรงเรียนในที่ดินดังกล่าวจนเวลาล่วงเลยมาหลายปี ถือว่าทางราชการไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข ผู้ให้ยอม มีสิทธิยกเลิกการให้และเรียกที่ดินคืนได้

(บันทึกสำนักมาตรฐานการทะเบียนที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๕.๑/๕๐๓ ลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๗)

## ๓.๑๒ เทศบาลตำบลหนองไผ่ ขออนุญาตใช้ที่ดินสาธารณประโยชน์เป็นการชั่วคราว ตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เพื่อเป็นสถานที่ก่อสร้างบ้านมั่นคงชุมชนวังหูกวาง

### ๑) ข้อเท็จจริง

โครงการขอใช้และขอถอนสภาพที่ดินสาธารณประโยชน์ที่ดินตามข้อหาหรือ เป็นโครงการของเทศบาลตำบลหนองไผ่ ร่วมกับสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) กระทรวงพัฒนาสังคม และความมั่นคงของมนุษย์ซึ่งเป็นหน่วยงานเจ้าของงบประมาณ มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ที่ดินสาธารณประโยชน์ แปลง “หนองแปน” เป็นสถานที่ก่อสร้างบ้านมั่นคงชุมชนวังหูกวาง สำหรับการพัฒนาคุณภาพชีวิตและ ความเป็นอยู่ของประชาชน โดยให้ประชาชนผู้ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง ผู้มีรายได้น้อยมีฐานะยากจน เป็นครอบครัวขยาย ที่ผ่านหลักเกณฑ์ของคณะกรรมการให้เข้าอยู่อาศัยในบ้านมั่นคงชุมชนวังหูกวาง จำนวน ๑๒๐ ครอบครัว ได้มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง โดยใช้งบประมาณของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ในการดำเนินการ ไม่ได้กำหนดค่าตอบแทนการเข้าใช้ประโยชน์ ในที่ดิน

**๒) ข้อกฎหมาย/ระเบียบ/หนังสือเวียน**

(๑) ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๘ , ๙ , ๙/๑ และมาตรา ๑๑

(๒) ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการอนุญาตตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๕๔๓

**๓) ความเห็นกรมที่ดิน**

โครงการขอใช้และขอถอนสภาพที่ดินสาธารณประโยชน์ของเทศบาลหนองไผ่ดำเนินการในที่ดินสาธารณประโยชน์ แปลง “หนองแปน” ตามหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เลขที่ ๔๙๘๐ หมู่ที่ ๔ ตำบลหนองไผ่ อำเภอชุมแพ จังหวัดขอนแก่น ซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน มีวัตถุประสงค์เพื่อก่อสร้างบ้านมั่นคงชุมชนวังหูกวาง ให้ประชาชนผู้ไม่มีที่ดินเป็นของตนเองได้มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง โดยใช้งบประมาณของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ การดำเนินการดังกล่าวมีลักษณะเป็นการให้ราษฎรที่ผ่านหลักเกณฑ์เข้าไปยึดถือครอบครองที่ดินของรัฐ โดยไม่มีกำหนดระยะเวลา และไม่ได้กำหนดค่าตอบแทนในการเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินแต่การขอใช้ที่ดินของรัฐตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จะต้องดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการอนุญาตตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๕๔๓ ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาอนุญาตไว้ตาม ข้อ ๒๓ (๑) ว่าผู้ขอจะต้องประกอบกิจการด้วยตนเอง และต้องเสียค่าตอบแทนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา ๙/๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยมีกำหนดระยะเวลาการอนุญาตคราวละไม่เกิน ๕ ปี

**๓.๑๓ กรณีการขอต่ออายุใบอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐตามความในมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จะต้องดำเนินการขออนุญาตผ่านช่างป่าต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ หรือไม่**

**๑) ข้อเท็จจริง**

ในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ สำนักราชเลขาธิการได้รับอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐตามความในมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ไม่ได้ดำเนินการขออนุญาตผ่านช่างป่าตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ต่อมาสำนักราชเลขาธิการประสงค์ขอต่ออายุใบอนุญาต จังหวัดอ่างทองพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดแนวทางปฏิบัติในการขออนุญาตใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ให้ผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐจะต้องขออนุญาตผ่านช่างป่า ดังนั้น การพิจารณาอนุญาตการขอต่ออายุ ใบอนุญาตนี้ สำนักราชเลขาธิการก็ต้องขออนุญาตผ่านช่างป่าต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตาม ข้อกำหนดของระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวด้วย

**๒) ข้อกฎหมาย/ระเบียบ/หนังสือเวียน**

(๑) ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๙

(๒) หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๕๑๑.๓/ว ๐๖๘๘ ลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ เรื่อง แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการขุดลอกแหล่งน้ำสาธารณประโยชน์ที่ต้นเขิน การขออนุญาตใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐตามมาตรา ๙ และการขอสัมปทานตามมาตรา ๑๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

## ๑๖๐ คู่มือสนับสนุนการคุ้มครองที่ดินของรัฐ

### ๓) ความเห็นกรมที่ดิน

หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๕๑๑.๓/ว ๐๖๘๘ ลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ เป็นการแจ้งความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๙๒๑/๒๕๕๘ ว่าที่ดินสาธารณประโยชน์ที่ยังมิได้มีบุคคลใดได้มาตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งทบวงการเมืองจะขอใช้ประโยชน์ตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และที่ดินของรัฐที่ยังมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง ซึ่งรัฐมนตรีมีอำนาจให้สัมปทาน หรือให้ใช้ในระยะเวลาอันจำกัดตามมาตรา ๑๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน อยู่ในความหมายของคำว่า “ป่า” ตามมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ที่ดินดังกล่าวยังอยู่ภายใต้ความคุ้มครองของกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ หรือผู้ได้รับสัมปทานในที่ดินของรัฐ จะต้องขออนุญาตแผ้วถางป่าตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ นอกเหนือจากการขออนุญาตตามกฎหมายเฉพาะว่าด้วยกรณีนั้น เมื่อข้อเท็จจริงที่จังหวัดหรือปรากฏว่า ผู้ขอได้รับใบอนุญาตตามประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว แต่ผู้ขอยังไม่ทราบว่าจะต้องไปดำเนินการขออนุญาตตามกฎหมายป่าไม้ด้วย ในการต่อใบอนุญาตจังหวัดจึงมีหน้าที่ต้องแจ้งให้ผู้ขอทราบว่า จะต้องไปดำเนินการขออนุญาต แผ้วถางป่าต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ นอกเหนือจากการขออนุญาตตามประมวลกฎหมายที่ดินตามที่กระทรวงมหาดไทยได้วางแนวทางปฏิบัติไว้ ความเห็นของจังหวัดถูกต้องแล้ว

(หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๕๑๑.๓/๓๐๙๗๘ ลงวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๙ ตอบข้อหารือจังหวัด  
อ่างทอง)

### ๓.๑๔ ปัญหาการพิจารณากำหนดความเหมาะสม หรือเปลี่ยนแปลงความเหมาะสมของการใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณประโยชน์

#### ๑) ข้อเท็จจริง

จังหวัดกาญจนบุรีหรือกรณีที่ดินสาธารณประโยชน์ซึ่งได้กำหนดความเหมาะสม (Zoning) การใช้ประโยชน์ไว้ให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันตลอดไปว่าจะสามารถนำที่ดินแปลงดังกล่าวมาพิจารณาเปลี่ยนแปลงกำหนดความเหมาะสมของการใช้ประโยชน์จากเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันเป็นเพื่อไว้ใช้ประโยชน์ในราชการได้หรือไม่ และที่ดินสาธารณประโยชน์แปลงที่ยังไม่ได้กำหนดความเหมาะสมของการใช้ประโยชน์ในที่ดินไว้ จะสามารถนำมากำหนดความเหมาะสมของการใช้ประโยชน์เพิ่มเติมเป็นเพื่อไว้ใช้ประโยชน์ในราชการได้หรือไม่

#### ๒) ข้อกฎหมาย/ระเบียบ/หนังสือเวียน

(๑) หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๗๒๓/ว ๓๔๔๓ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ระเบียบและเรื่อง มาตรการเกี่ยวกับการอนุมัติให้ส่วนราชการใช้ที่ดินสาธารณประโยชน์

(๒) หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๕๑๑.๓/ว ๕๙๑ ลงวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ เรื่อง มาตรการเกี่ยวกับการอนุมัติให้ส่วนราชการใช้ที่ดินสาธารณประโยชน์

(๓) หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๕๑๑.๓/ว ๑๘๓๓ ลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๔๙ เรื่อง มาตรการเกี่ยวกับการอนุมัติให้ส่วนราชการใช้ที่ดินสาธารณประโยชน์

(๔) หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๑.๓/๓๗๘๘ ลงวันที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ตอบข้อหารือกรณีจังหวัดขอนแก่น ขอรื้อหรือการขอแก้ไขความเหมาะสมการใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณประโยชน์ที่ได้กำหนดไว้แล้วจาก “ให้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน” เป็น “ให้ใช้ประโยชน์ในราชการ”

### ๓) ความเห็นกรมที่ดิน

การกำหนดให้ทุกจังหวัดถือปฏิบัติตามมาตรการเกี่ยวกับการอนุมัติให้ส่วนราชการใช้ที่ดินในที่ดินสาธารณประโยชน์ รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงแก้ไขการใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณประโยชน์ตามที่ดินสาธารณประโยชน์ตามที่ได้กำหนดไว้แล้วนั้น กระทรวงมหาดไทยได้มอบหมายให้อยู่ในดุลพินิจของจังหวัดโดยมีคณะกรรมการหรือคณะทำงานกำหนดความเหมาะสมการใช้ที่ดินสาธารณประโยชน์ ซึ่งต้องมีผังเมืองจังหวัดร่วมเป็นคณะทำงานหรือคณะกรรมการเป็นผู้พิจารณาด้วย ดังนั้น หากจังหวัดพิจารณาแล้วเห็นว่า สภาพแวดล้อมของการบริหารจัดการการใช้ที่ดินสาธารณประโยชน์ได้เปลี่ยนแปลงไป จำเป็นต้องมีการแก้ไขความเหมาะสมของการใช้ประโยชน์ในที่ดินตามที่จังหวัดได้เคยกำหนดไว้แล้ว หรือมีที่ดินสาธารณประโยชน์ที่ยังไม่ได้กำหนดความเหมาะสมของการใช้ประโยชน์ในที่ดิน การเปลี่ยนแปลงแก้ไข หรือการกำหนดความเหมาะสมของการใช้ประโยชน์เพิ่มเติม ให้อยู่ในดุลพินิจของจังหวัดที่จะพิจารณาดำเนินการได้

(หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๑.๓/๒๙๔๐๗ ลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ ตอบข้อหารือจังหวัดกาญจนบุรี)

### ๓.๑๕ ทารือแนวทางปฏิบัติกรณีกระทรวงมหาดไทยได้มีประกาศให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐ

#### ๑) ข้อเท็จจริง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือกรณีกระทรวงมหาดไทยได้มีประกาศให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐ โดยให้ราษฎรที่ได้รับความเดือดร้อนจากภัยธรรมชาติไม่มีที่อยู่อาศัยเช่าอยู่อาศัย แต่เนื่องจากปัจจุบันมีราษฎรจำนวนหนึ่งไม่มีการปลูกสร้างที่อยู่อาศัยหรือพักอาศัยจริงในที่ดิน ซึ่งไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของประกาศ อีกทั้งผู้เช่าบางส่วนยื่นคำร้องขอให้เปลี่ยนตัวผู้เช่าและบางส่วนส่งมอบการครอบครองที่ดินกันเอง จะสามารถกระทำได้หรือไม่ อย่างไร

#### ๒) ขอกฎหมาย/ระเบียบ/หนังสือเวียน

(๑) ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๑๐ และ ๑๑

(๒) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๕๔๔

#### ๓) ความเห็นกรมที่ดิน

พระราชกฤษฎีกาก่อนสภาพและประกาศกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขว่าหากผู้มีสิทธิเช่าที่ดินของรัฐไม่ปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของการจัดหาผลประโยชน์แล้วจะมีผลอย่างไร แต่เมื่อพิจารณาตามสัญญาเช่าที่ดินซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญาได้ระบุไว้ชัดเจนว่า ถ้าผู้เช่าไม่ดำเนินการตามวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ภายใน ๑ ปี นับแต่วันทำสัญญาให้ถือว่าผู้เช่าผิดสัญญา ผู้ให้เช่ามีสิทธิบอกเลิกสัญญาเช่าที่ดินได้ สำหรับกรณีราษฎรผู้เช่าขอให้เปลี่ยนตัวผู้เช่า และบางกรณีมีการส่งมอบการครอบครองกันเอง เห็นว่าสัญญาเช่าเป็นสิทธิเฉพาะตัวองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะผู้ให้เช่าต้องพิจารณาถึงคุณสมบัติของผู้เช่าที่ดินเป็นสำคัญเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดหาผลประโยชน์ ผู้เช่าไม่สามารถเปลี่ยนตัวผู้เช่าหรือส่งมอบการครอบครองกันเองได้ ประกอบกับในสัญญาเช่าระบุว่าห้ามผู้เช่านำที่ดินที่เช่าอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างในที่ดินที่เช่าทั้งหมดหรือบางส่วนไปให้เช่าช่วงโอนสิทธิการเช่า ยอมให้ผู้อื่นใช้ประโยชน์หรือใช้ประโยชน์อื่นนอกจากเพื่อวัตถุประสงค์ในการเช่า เว้นแต่จะได้รับความยินยอมเป็นหนังสือจากผู้ให้เช่าก่อน ซึ่งสอดคล้องกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๕๔๔

### ๓.๑๖ ปัญหาการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ได้เนื้อที่น้อยกว่าบัญชีสำรวจที่ดิน สาธารณประโยชน์

#### ๑) ข้อเท็จจริง

จังหวัดสกลนครหรือ การรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงที่ดิน แปลง“ที่สาธารณประโยชน์ บ้านเหล่าสามัคคี” หมู่ที่ ๑๐ ตำบลบึงทวาย อำเภอเต่างอย จังหวัดสกลนคร ตามบัญชีสำรวจที่ดินสาธารณประโยชน์ เนื้อที่ประมาณ ๓๐๔-๐-๐๐ ไร่ เป็นการดำเนินการตามโครงการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดิน สาธารณประโยชน์ที่มีการบุกรุก เพื่อขจัดความยากจนและพัฒนาชนบท ผลการรังวัดได้เนื้อที่ ๒๓๐-๑-๐๕ ไร่ น้อยกว่าบัญชีสำรวจ ๗๓-๒-๙๕ ไร่ เมื่อเสนอลงนามผู้ว่าราชการจังหวัดสกลนครเห็นว่า การออกหนังสือสำคัญ สำหรับที่หลวงมีเหตุขัดข้องเนื่องจากรังวัดได้เนื้อที่น้อยไปจากหลักฐานเดิม โดยปรากฏว่ามีผู้บุกรุก ตามข้อ ๘ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการมอบหมายให้สภาตำบลหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นช่วยเหลือ ในการดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๔๓ จังหวัดเห็นว่า “หลักฐานเดิม” ตามระเบียบ ดังกล่าว ข้อ ๘ หมายความว่าถึง หลักฐานการขึ้นทะเบียนตามทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ไม่รวมบัญชี สำรวจที่ดินสาธารณประโยชน์ดังกล่าว และในกรณี “โดยไม่ปรากฏว่ามีผู้บุกรุก” หมายความว่าถึง การบุกรุก จากข้างเคียงรอบแปลงที่สาธารณประโยชน์อันเป็นเหตุให้ที่สาธารณประโยชน์เนื้อที่ลดลงไม่ใช่ผู้ที่ครอบครอง บุกรุกและยอมรับว่าที่ดินดังกล่าวเป็นที่สาธารณประโยชน์แต่อย่างใด

#### ๒) ข้อกฎหมาย/ระเบียบ/หนังสือเวียน

(๑) ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๘ ตรี

(๒) กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๕ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗

(๓) ระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๑๗ ข้อ ๔

(๔) ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการมอบหมายให้สภาตำบลหรือองค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่นช่วยเหลือในการดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๕ และ ข้อ ๘

(๕) หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๕๑๑.๔/ว ๔๐๑๔ ลงวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ เรื่อง การจัดที่ดินตามแผนปฏิบัติการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ กรณีมีการบุกรุกที่ดิน สาธารณประโยชน์ เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน ปีงบประมาณ ๒๕๔๘

#### ๓) ความเห็นกรมที่ดิน

(๑) ตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา ๘ ตรี หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเป็นหนังสือสำคัญ ของทางราชการใช้เป็นหลักฐานแสดงเขตที่ดินของรัฐ กรณีที่ไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เขตของที่ดิน ให้เป็นไปตามหลักฐานของทางราชการ และระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๑๗ ข้อ ๔ กำหนดให้ทบวงการเมืองแจ้งความประสงค์ให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พร้อมด้วย หลักฐานของที่ดินแปลงนั้น เช่น สำเนาทะเบียนที่ดินสาธารณะ บัญชีสำรวจ หรือประกาศ หรือหลักฐาน การสงวนหวงห้าม ฯลฯ และตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการมอบหมายให้สภาตำบลหรือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นช่วยเหลือในการดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๕ ได้กำหนดให้จังหวัดส่งอำเภอทำการสำรวจที่ดินสาธารณประโยชน์ในเขตท้องที่ตนที่ยังไม่มีหนังสือสำคัญ สำหรับที่หลวงตามแบบสำรวจฯ ท้ายระเบียบ โดยอาจขอให้สภาตำบลหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ร่วมมือช่วยเหลือในการสอบสวนประวัติ นำชื่ออาณาเขตที่สงสัยได้ ดังนั้น บัญชีสำรวจที่ดินสาธารณประโยชน์

จึงเป็นเอกสารที่ทางราชการจัดทำขึ้นและเป็นหลักฐานของทางราชการอย่างหนึ่ง ที่สามารถใช้เป็นหลักฐานประกอบการขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้ จึงเป็น “หลักฐานเดิม” ตามนัยข้อ ๘ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการมอบหมายให้สภาตำบลหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นช่วยเหลือในการดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๔๓

(๒) กรณี “ไม่ปรากฏว่ามีผู้บุกรุก” ตามข้อ ๘ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ ดังกล่าวนั้น “ผู้บุกรุก” หมายความว่ากรณีเป็นผู้บุกรุกจากข้างเคียงรอบแปลง และผู้บุกรุกเข้าครอบครองในที่ดินสาธารณะประโยชน์ด้วย แต่เงื่อนไขดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สามารถออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงตามผลการรังวัดดังกล่าวไปก่อนได้ โดยไม่มีผลกระทบต่อผู้บุกรุก หรือผู้คัดค้านการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ซึ่งจะต้องดำเนินการ ตามนัยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๕ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ และเพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายแก่ราชการ เมื่อได้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงตามผลการรังวัดดังกล่าวไปก่อนแล้ว จึงกำหนดให้นายอำเภอสอบสวนข้อเท็จจริงว่าที่ดินสาธารณะประโยชน์แปลงนั้นน้อยไปเพราะเหตุใด มีจำนวนเนื้อที่เท่าใด โดยขอความเห็นต่อสภาตำบลหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อประกอบการพิจารณา หากสภาตำบลหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความเห็นเป็นอย่างอื่นภายในสามสิบวันให้ดำเนินการต่อไป

(๓) การขอรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงตามข้อหาหรือเป็นการดำเนินการตามโครงการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินสาธารณะประโยชน์ที่มีการบุกรุกเพื่อขจัดความยากจนและพัฒนาชนบท ซึ่งตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุดที่ มท ๐๕๑๑.๔/ว ๔๐๑๔ ลงวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ ได้กำหนดเงื่อนไขของการตรวจสอบแปลงที่ดินสาธารณะประโยชน์ ตามข้อ ๑ (๒) ในกรณีที่ไม่มียื่นหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง หากสามารถดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้ก็นำมาจัดทำโครงการได้ โดยจัดให้มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไปในคราวเดียวกันด้วย ดังนั้นการรังวัดเพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงดังกล่าว จึงเป็นการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามเงื่อนไขของโครงการฯ จังหวัดจึงชอบที่จะดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงตามผลการรังวัดไปก่อนได้เสร็จแล้วให้แจ้งอำเภอต่างสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีรังวัดได้เนื้อที่น้อยกว่าเดิม ตามข้อ ๘ แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการมอบหมายให้สภาตำบลหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นช่วยเหลือในการดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๔๓

(หนังสือกรมที่ดินที่ มท ๐๕๑๑.๔/๒๗๕๗๑ ลงวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๖๐)

**๓.๑๗ ปัญหาการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง “ที่ดินสาธารณะประโยชน์” ซึ่งอยู่ในท้องที่ที่ถูกประกาศให้เป็นเขตสำรวจเพื่อกำหนดเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗**

**๑) ข้อเท็จจริง**

สำนักงานที่ดินจังหวัดพิษณุโลกได้หารือประเด็นการรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ที่สาธารณประโยชน์ แปลง “หนองหัวหล่ม” ตั้งอยู่หมู่ที่ ๑ ตำบลดอนทอง อำเภอเมืองพิษณุโลก จังหวัดพิษณุโลก ซึ่งอยู่ในท้องที่ที่ถูกประกาศให้เป็นเขตสำรวจเพื่อกำหนดเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗

**๒) ข้อกฎหมาย/ระเบียบ/หนังสือเวียน**

(๑) ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๘ ตี

(๒) หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๘/๐๒๗๑๘ ลงวันที่ ๒๗ มกราคม ๒๕๔๒ เรื่อง การรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดิน

**๓) ความเห็นกรมที่ดิน**

ที่ดินที่อธิบดีอาจจัดให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงตามมาตรา ๘ ตีแห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้นั้น จะต้องเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๒) และ (๓) ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงที่จังหวัดจะต้องตรวจสอบให้เป็นที่ยุติ โดยสอบสวนพยานหลักฐานและสอบถามข้อมูลหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อยืนยันสถานะของที่ดิน จากการตรวจสอบข้อเท็จจริงตามที่สำนักงานที่ดินจังหวัดแจ้งให้ทราบยังไม่ปรากฏข้อมูลชัดเจนว่าที่ดินสาธารณประโยชน์แปลงดังกล่าวเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือไม่ มีหลักฐานและประวัติความเป็นมาอย่างไร ประกอบกับที่ดินดังกล่าวอยู่ในท้องที่ที่ถูกประกาศให้เป็นเขตสำรวจเพื่อกำหนดเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน (พ.ศ. ๒๕๕๖) ซึ่งสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดพิษณุโลกยังมิได้ยืนยันเกี่ยวกับสถานะของที่ดิน ดังนั้น จึงควรสอบถามหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษา และสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดพิษณุโลกให้ได้ความชัดเจนว่าที่ดินแปลงดังกล่าวยังคงเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันอยู่หรือไม่ หรือได้จัดที่ดินแปลงอื่นภายในเขตจัดรูปที่ดินนั้นให้เป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว หากปรากฏว่ายังคงเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันอยู่และคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดไม่ประสงค์จะใช้ที่ดินส่วนนั้นในการจัดรูปที่ดินก็สามารถออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้

(หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๑.๔/๑๕๐๕ ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๖๑)

### ๓.๑๘ ปัญหาการพิจารณาสถานะที่ดินราชพัสดุบริเวณเกาะกลางแม่น้ำกก จังหวัดเชียงราย

#### ๑) ข้อเท็จจริง

จังหวัดเชียงรายขอให้กรมธนารักษ์พิจารณาดำเนินการเพิกถอนที่ราชพัสดุบริเวณเกาะกลางลำน้ำกก แปลงที่ ชร. ๑๑๙๔ - ชร. ๑๒๐๒ ตำบลเวียง อำเภอเมืองเชียงราย จังหวัดเชียงราย จำนวน ๙ แปลง เนื่องจากเห็นว่าไม่มีสถานะเป็นที่ราชพัสดุ ซึ่งกรมธนารักษ์ได้พิจารณาสถานะที่ราชพัสดุดังกล่าวแล้วปรากฏว่าที่ราชพัสดุแปลงที่ ชร. ๑๑๙๗ แขวงทางจังหวัดเชียงรายครอบครองใช้ประโยชน์ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๗๖ ที่ดินบางส่วนถูกน้ำตัดขาดจากแปลงที่ดินเดิม ทำให้มีสภาพเป็นเกาะ ส่วนที่ราชพัสดุ แปลงที่ ชร. ๑๑๙๔ - ชร. ๑๑๙๖ และ ชร. ๑๑๙๘ - ชร. ๑๒๐๒ จำนวน ๘ แปลง ไม่ปรากฏหลักฐานว่า มีการใช้ประโยชน์ในราชการมาก่อน และสภาพข้อเท็จจริงบางแปลงไม่มีสภาพเป็นเกาะแล้ว ซึ่งเป็นการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุโดยผิดพลาดคลาดเคลื่อนโดยสำคัญผิดในข้อเท็จจริง จึงได้เพิกถอนรายการที่ราชพัสดุดังกล่าวออกจากทะเบียนที่ราชพัสดุ เมื่อไม่มีสถานะเป็นที่ราชพัสดุ กรมธนารักษ์ จึงไม่มีอำนาจในการบริหารจัดการตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ หากปรากฏข้อเท็จจริงว่าที่ดินดังกล่าวยังคงสภาพเป็นเกาะ และยังไม่ได้มีประชาชนเข้าใช้ประโยชน์ร่วมกัน ที่ดินบนเกาะคงมีสถานะเป็นที่รกร้างว่างเปล่า ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๑) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และอยู่ในอำนาจหน้าที่ ของกรมที่ดิน ตามมาตรา ๘ วรรคแรก แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

#### ๒) ข้อกฎหมาย/หนังสือเวียนที่เกี่ยวข้อง

- (๑) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔
- (๒) ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๘ วรรคแรก
- (๓) หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ สร ๐๖๐๑/๑๘๗๔ ลงวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๒๓ เรื่อง การขึ้นทะเบียนเกาะ
- (๔) หนังสือกรมที่ดิน ด่วนมาก ที่ มท ๐๗๑๘/ว ๐๗๘๕๐ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๔๑ เรื่อง มอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษา และดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน

#### ๓) ความเห็นกรมที่ดิน

ตามนัยมาตรา ๘ วรรคแรก แห่งประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติว่า “บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษา และดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามควรแก่กรณี อำนาจหน้าที่ดังว่านี้ รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ได้...” ซึ่งที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือทรัพย์สินของแผ่นดินที่ไม่มีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ดูแลรักษา และดำเนินการคุ้มครองป้องกันไว้โดยเฉพาะ มีเพียงประเภทเดียว คือ ที่ดินรกร้างว่างเปล่าและที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมาย ตามนัยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๑) เท่านั้น และปัจจุบันรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้มีคำสั่งที่ ๕๐๕/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ มอบหมายให้อยู่ในอำนาจหน้าที่ดูแลรักษา และดำเนินการคุ้มครองป้องกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น อธิบดีกรมที่ดิน จึงไม่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษา และดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอีกต่อไป ทั้งนี้ ตามนัยหนังสือกรมที่ดิน ด่วนมาก ที่ มท ๐๗๑๘/ว ๐๗๘๕๐ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๔๑ ประกอบกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะกรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๒) เรื่อง การขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุบริเวณเกาะ ตามนัยหนังสือ ที่ สร ๐๖๐๑/๑๘๗๔ ลงวันที่ ๔ กรกฎาคม

## ๑๖๖ คู่มือสนับสนุนการคุ้มครองที่ดินของรัฐ

๒๕๒๓ มีความเห็นว่า “เนื่องจากบนเกาะแต่ละเกาะมีที่ดินอยู่หลายส่วนหลายประเภท การที่จะพิจารณาว่า เกาะใดเกาะหนึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือที่ราชพัสดุ จึงต้องพิจารณาจากสภาพและการใช้ประโยชน์ที่ดินบนเกาะนั้น ซึ่งขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงเป็นราย ๆ ไปว่าเข้าลักษณะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือที่ราชพัสดุ” ดังนั้น กรณีเกี่ยวกับสถานะของที่ดินจะเป็นที่รกร้างว่างเปล่าตามมาตรา ๑๓๐๔ (๑) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือไม่นั้น จึงเป็นข้อเท็จจริงที่จะต้องตรวจสอบในพื้นที่โดยผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย

(หนังสือกรมที่ดิน ที่ ๐๕๑๑.๔/๒๒๗๕๔ ลงวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๖๑)

### ๓.๑๙ ประเด็นปัญหา การเพิกถอนหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงตามคำพิพากษา

#### ๑) ข้อเท็จจริง

สำนักงานอัยการจังหวัดนครศรีธรรมราชแจ้งผลคดีชั้นฎีกา กรณี กรมที่ดินได้ส่งใบแต่งตั้งนายความของกรมที่ดิน เพื่อแต่งตั้งพนักงานอัยการเข้าเป็นนายความดำเนินคดีแพ่ง หมายเลขดำที่ ๑๐๗๕/๒๕๕๑ ของศาลจังหวัดนครศรีธรรมราช เรื่อง ที่ดิน เพิกถอนหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง รับรองแนวเขตออกโฉนดที่ดิน ว่า ศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาที่ ๓๑๐๓-๓๑๐๕/๒๕๖๑ ลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๖๑ ให้เพิกถอนหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเลขที่ นศ.๐๑๑๙ หมู่ที่ ๖ และหมู่ที่ ๘ ตำบลไทยบุรี อำเภอท่าศาลา จังหวัดนครศรีธรรมราช เฉพาะส่วนที่ออกทับที่ดินของโจทก์ทั้งสาม ให้จำเลยที่ ๑ ถึงที่ ๓ เพิกถอนคำร้องคัดค้านการออกโฉนดที่ดินของโจทก์ทั้งสามและรับรองแนวเขตที่ดินและให้จำเลยที่ ๔ ออกโฉนดที่ดินให้แก่โจทก์ทั้งสาม ห้ามจำเลยทั้งห้าและบริวารเข้าเกี่ยวข้องและรบกวนการครอบครองที่ดินของโจทก์ทั้งสาม

#### ๒) ข้อกฎหมาย/ระเบียบ/หนังสือเวียน

(๑) ระเบียบกรมที่ดิน ที่ ๓/๒๕๑๖ ลงวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๑๖ เรื่อง วิธีการเพิกถอนหรือแก้ไขโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม หรือการจดทะเบียนเอกสารรายการจดทะเบียน ในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดให้เพิกถอนหรือแก้ไข

(๒) ระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยวิธีการเพิกถอนหรือแก้ไขโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม หรือการจดทะเบียนเอกสารรายการจดทะเบียนที่ดินในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดให้เพิกถอนหรือแก้ไข ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๒๒)

(๓) ระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๒๙ “ข้อ ๔ ถ้าอธิบดีกรมที่ดินได้พิจารณาแล้ว เห็นสมควรว่าจะต้องเพิกถอนหรือแก้ไขก่อนมีคำสั่งให้ดำเนินการ ดังนี้ (๑) ให้อธิบดีกรมที่ดินแจ้งให้ทบวงการเมืองหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นทราบ เพื่อให้คัดค้านภายในกำหนด ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง (๒) การเพิกถอนหรือแก้ไขรูปแผนที่ นอกจากจะต้องดำเนินการตาม (๑) แล้วให้อธิบดีกรมที่ดินส่งไปยังเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา ประกาศการเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ประชาชนทราบมีกำหนด ๓๐ วัน โดยปิดไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่จังหวัดหรือสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขา ๑ ฉบับ ณ ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอท้องที่หรือที่ทำการเขต ๑ ฉบับ ที่ทำการกำนัน ๑ ฉบับ ในบริเวณที่ดินนั้น ๑ ฉบับ ในเขตเทศบาลให้ปิดไว้ ณ สำนักงานเทศบาลหรือในเขตกรุงเทพมหานครให้ปิดไว้ ณ ศาลว่าการอีก ๑ ฉบับ ถ้าเป็นการแก้ไขรูปแผนที่แสดงแนวเขตที่ดินเดิมและที่จะแก้ไขใหม่ท้ายประกาศด้วย”

(๔) คำสั่งกรมที่ดิน ที่ ๒๑๘๕/๒๕๔๒ ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๖ เรื่อง มอบอำนาจของอธิบดีกรมที่ดินให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการปฏิบัติราชการแทน

(๕) หนังสือกรมที่ดิน ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๕๑๑.๔/๒๙๓๒๐ ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๕๐ ตอบข้อหาหรือจังหวัดมหาสารคามเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติในการดำเนินการเพิกถอนหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงบางส่วนตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด

(๖) หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๑.๔/๑๔๗๔๔ ลงวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๕๗ แจ้งจังหวัดสุราษฎร์ธานี ดำเนินการเพิกถอนหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเลขที่ ๔๑๙๑๘ ตำบลหน้าเมือง อำเภอเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี ตามคำพิพากษาศาลปกครองนครศรีธรรมราช

(๗) หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๑.๔/๑๔๐๒๓ ลงวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๕๙ แจ้งจังหวัดนครพนม ดำเนินการแก้ไขหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเลขที่ ๔๐๙๗๒ ตามคำพิพากษาของศาลฎีกา

(๘) หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๑.๔/๙๒๐๗ ลงวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๖๐ แจ้งจังหวัดนครสวรรค์ ดำเนินการเพิกถอนหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเลขที่ นว ๐๐๗๕ ตำบลเขาหิน อำเภอกำแพง จังหวัดนครสวรรค์ เฉพาะส่วนที่ทับกับที่ดินของโจทก์ตามแผนที่พิพาททั้งสามแปลง ตามคำพิพากษาศาลฎีกา

### ๓) ความเห็นกรมที่ดิน

เมื่อศาลฎีกามีคำพิพากษาให้เพิกถอนหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เลขที่ นศ.๐๑๑๙ ตำบลไทยบุรี อำเภอท่าศาลา จังหวัดนครศรีธรรมราช เฉพาะส่วนที่ออกทับที่ดินของโจทก์ทั้งสามแต่เนื่องจากระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๒๙ ไม่ได้กำหนดวิธีการดำเนินการในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดให้เพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไว้ จึงให้ดำเนินการเพิกถอนหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง โดยให้นำระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยวิธีการเพิกถอนหรือแก้ไขโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม หรือการจดทะเบียนเอกสารรายการจดทะเบียนที่ดินในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดให้เพิกถอนหรือแก้ไข ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๒๒) มาใช้ปฏิบัติโดยอนุโลม ซึ่งข้อเท็จจริงในกรณีนี้เป็นเรื่องที่ศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาให้เพิกถอนหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเป็นบางส่วน ดังนั้น จึงต้องดำเนินการเพิกถอนที่ดินเฉพาะส่วนที่ออกทับที่ดินของโจทก์ทั้งสามตามคำพิพากษาดังกล่าว โดยไม่ต้องออกเป็นคำสั่งและไม่ต้องดำเนินการตามระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๒๙ ข้อ ๔(๑) และ (๒) เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบดังกล่าว

(หนังสือกรมที่ดิน ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๕๑๑.๔/๒๖๐๑๔ ลงวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๖๑)

### ๓.๒๐ ปัญหาการขอให้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในที่ดินราชพัสดุ

#### ๑) ข้อเท็จจริง

สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ขอให้กรมที่ดินดำเนินการในกรณีที่สำนักงานคดีล้มละลาย สำนักงานอัยการสูงสุด มีความเห็นในเรื่องที่ นางสาวพรรณวดี เลหาพานิช เจ้าของกรรมสิทธิ์โฉนดที่ดินเลขที่ ๔๒๘ ตำบลโพรงอากาศ อำเภอบางน้ำเปรี้ยว จังหวัดฉะเชิงเทรา ได้อุทิกที่ดินแปลงดังกล่าวด้วยวาจาให้แก่ทางราชการ เพื่อสร้างอาคารโรงเรียนบางน้ำเปรี้ยววิทยา โดยมิได้ทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ว่าที่ดินแปลงดังกล่าวยอมตกเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะแล้ว แม้ภายหลังผู้อุทิกให้ถึงแก่ความตายและศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดก็ไม่อาจเป็นทรัพย์สินมรดกของผู้อุทิกให้ที่จะตกทอดแก่ทายาท โดยขอให้อธิบดีกรมที่ดินออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงพร้อมทั้งจดทะเบียนโฉนดที่ดินแปลงดังกล่าว ว่าเจ้าของกรรมสิทธิ์ได้อุทิกเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินและได้ขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุ

## ๒) ระเบียบข้อกฎหมาย และคำพิพากษาศาลฎีกา

(๑) ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๗๑ มาตรา ๗๒ และมาตรา ๗๔

(๒) กฎกระทรวงฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๔๙๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗

(๓) ระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๑๗ ข้อ ๒๙

(๔) คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ ๓๗๖๐/๒๕๔๕

(๕) คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๑๒๙/๒๕๔๐

## ๓) ความเห็นกรมที่ดิน

๓.๑ กรมที่ดินพิจารณาแล้วมีความเห็นดังนี้

(๑) ที่ดินโฉนดเลขที่ ๔๒๘ ตำบลโพรงอากาศ อำเภอบางน้ำเปรี้ยว จังหวัดฉะเชิงเทรา เนื้อที่ ๘๐ ไร่ ๑ งาน - ตารางวา ซึ่งโรงเรียนบางน้ำเปรี้ยววิทยาอ้างว่า นางสาวพรรณวดี เลหาพานิช อุทิศด้วยวาจาให้เป็นที่ตั้งโรงเรียน เมื่อ พ.ศ. ๒๕๐๒ มีชื่อนางสาวพรรณวดี เลหาพานิช ถือกรรมสิทธิ์ร่วมกับนางสาวกิมกี แซ่เล่า ดังนั้น นางสาวพรรณวดีฯ จึงมิใช่ผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินแต่ผู้เดียว ทั้งปรากฏตามสารบัญชีการจดทะเบียนหลังจาก พ.ศ. ๒๕๐๒ นางสาวพรรณวดีฯ ยังได้นำโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๒๘ ไปดำเนินการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ได้แก่ กรรมสิทธิ์รวม, แบ่งกรรมสิทธิ์รวม, แบ่งหักเป็นทางสาธารณะ และการจำนอง, ชิ้นเงินจำนอง, โฉนดจำนอง อีกหลายรายการเรื่อยมาจนถึงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๓๖ จึงได้จดทะเบียนโอนมรดกเฉพาะส่วนของนางสาวกิมกีฯ ให้แก่นางสาวพรรณวดีฯ มีผลให้นางสาวพรรณวดีฯ มีชื่อเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินแต่ผู้เดียว ซึ่งขณะนั้นที่ดินแปลงนี้คงเหลือเนื้อที่เพียง ๑๑ ไร่ ๓ งาน ๕๒ ตารางวา อย่างไรก็ตามนางสาวพรรณวดีฯ ยังคงใช้สิทธิแสดงความเป็นเจ้าของ โดยนำที่ดินแปลงนี้ไปจดทะเบียนจำนองและโฉนดจำนองเรื่อยมาจนถึงวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๔๐ กรณีจึงไม่อาจฟังเป็นที่ยุติได้ว่าที่ดินแปลงดังกล่าวตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามที่มีการกล่าวอ้างหรือไม่ แม้ที่ดินแปลงดังกล่าวจะอ้างว่าได้ขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุแล้วก็ตาม แต่หากเป็นการขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ที่ดินดังกล่าวย่อมไม่ใช่ที่ราชพัสดุ (คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ ๓๗๖๐/๒๕๔๕) ศาลมีอำนาจสั่งเพิกถอนที่ดินออกจากทะเบียนที่ราชพัสดุได้ (คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ ๔๑๒๙/๒๕๔๐)

(๒) กรณีที่ศาลล้มละลายได้มีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของนางสาวพรรณวดีฯ ซึ่งรวมถึงที่ดินแปลงนี้ไว้แล้ว หากสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเห็นว่า ที่ดินแปลงนี้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือที่ราชพัสดุ ก็ควรต้องไปพิสูจน์ในชั้นศาลและขอให้ศาลล้มละลายมีคำสั่งปล่อยทรัพย์ออกมา เพราะไม่ใช่ทรัพย์ของนางสาวพรรณวดีฯ ผู้ล้มละลาย มิฉะนั้นจะกลายเป็นว่ากรมที่ดิน ไปดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในที่ดินของผู้ล้มละลายตามคำสั่งของศาลที่ยึดไว้แล้ว และยังมีชื่อผู้ล้มละลายเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์อยู่ แต่อย่างไรก็ดีหากข้อเท็จจริงฟังเป็นยุติในชั้นศาลได้ว่าที่ดินแปลงดังกล่าวตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ไม่ใช่ของผู้ล้มละลายแล้ว การที่สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ขอให้จัดแจ้งโฉนดที่ดินเลขที่ ๔๒๘ ฉบับสำนักงานที่ดิน ว่าเจ้าของกรรมสิทธิ์ได้อุทิศเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินและได้ขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุ และออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง โดยระบุเลขที่ ลงวันที่ไว้ด้วยนั้น ตามระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๑๗ ข้อ ๒๙ กำหนดเพียงว่า “เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ไปแล้วจะเรียกโฉนดเดิมมาหมายเหตุด้วยตัวอักษรสีแดงว่าที่ดินแปลงนี้ได้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ไปแล้วตามหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเลขที่...” แล้วให้เจ้าพนักงานที่ดินลงชื่อและวัน เดือน ปี กำกับไว้เป็นหลักฐานแล้วเก็บเข้าสารบบของที่ดินแปลงนั้นสำหรับโฉนดของสำนักงานที่ดินให้ตัดออกจากเล่มและดำเนินการเช่นเดียวกัน ดังนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่

จึงมีอำนาจดำเนินการหมายเหตุได้ ต่อเมื่อโฉนดที่ดินนั้นมีชื่อของหน่วยราชการเป็นเจ้าของและมีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแล้วเท่านั้น ขอให้สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานได้ไปดำเนินการทวงถามทางศาลให้เป็นที่ยุติต่อไป (หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๑.๔/๘๐๗ ลงวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๕๗ แจ้งสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน)

๓.๒ สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานมีหนังสือ ที่ ศธ ๐๔๐๐๙/๔๒๕ ลงวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๕๘ แจ้งความเห็นของพนักงานอัยการ สำนักงานคดีแรงงานภาค ๒ ผู้รับผิดชอบคดีว่าที่ดินดังกล่าวตกเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ประเภททรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๓) เป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงการคลัง โดยผลของพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๔ ไม่จำเป็นต้องขอให้ศาลมีคำสั่งแสดงกรรมสิทธิ์ อีกทั้งไม่มีกฎหมายให้อำนาจฟ้องบังคับให้ผู้มีชื่อถือกรรมสิทธิ์ที่ดินในโฉนดโอนที่ดินให้แก่ผู้รับยกให้ได้ ข้อเท็จจริงที่ปรากฏก็ไม่มีผู้ใดโต้แย้งว่าส่วนหนึ่งส่วนใดของพื้นที่ที่ตั้งโรงเรียนบางน้ำเปรี้ยววิทยาเป็นพื้นที่นอกเขตที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน กรณีจึงไม่มีเหตุจำเป็นที่จะต้องใช้สิทธิทางศาล ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๕๕ จึงไม่รับดำเนินคดี สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานเห็นพ้องกันความเห็นสำนักงานอัยการผู้รับผิดชอบคดีดังกล่าว

๓.๓ กรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าธนารักษ์พื้นที่ฉะเชิงเทราได้นำที่ดินตามโฉนดเลขที่ ๔๒๘ ขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียนที่ ฉช ๑๐๐ ตำบลโพรงอากาศ อำเภอบางน้ำเปรี้ยว จังหวัดฉะเชิงเทรา เพื่อใช้เป็นที่ตั้งโรงเรียนบางน้ำเปรี้ยววิทยา ประกอบกับพนักงานอัยการ สำนักงานคดีแรงงานภาค ๒ ผู้รับผิดชอบคดี มีความเห็นว่าที่ดินดังกล่าวตกเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับทรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๓) เป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงการคลังโดยผลของพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๔ ไม่จำเป็นต้องขอให้ศาลมีคำสั่งแสดงกรรมสิทธิ์ อีกทั้งไม่มีกฎหมายให้อำนาจฟ้องบังคับให้ผู้มีชื่อถือกรรมสิทธิ์ที่ดินในโฉนดโอนที่ดินให้แก่ผู้รับยกให้ได้ ข้อเท็จจริงที่ปรากฏก็ไม่มีผู้ใดโต้แย้งว่าส่วนหนึ่งส่วนใดของพื้นที่ที่ตั้งโรงเรียนบางน้ำเปรี้ยววิทยาเป็นพื้นที่นอกเขตสาธารณสมบัติของแผ่นดิน กรณีนี้จึงไม่มีเหตุจำเป็นที่จะต้องใช้สิทธิทางศาล ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๕๕ แต่เนื่องจากการที่จะพิจารณาว่าที่ดินแปลงใดเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ เป็นไปตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งกำหนดให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ กระทรวงการคลังจึงเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาความเป็นที่ราชพัสดุตามกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานในฐานะผู้ใช้ประโยชน์ในที่ดินจึงขอที่จะประสานงานกับกรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง (ธนารักษ์พื้นที่) เพื่อพิจารณาสถานะของที่ดิน ว่าที่ดินดังกล่าวเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ อย่างไร หากพิจารณาแล้วเห็นว่าที่ดินดังกล่าวเป็นที่ราชพัสดุสามารถยื่นคำขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ณ สำนักงานที่ดินท้องที่ที่ดินตั้งอยู่ได้ตามมาตรา ๘ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยอาศัยหลักฐานการขึ้นทะเบียนดังกล่าว โดยถือปฏิบัติตามระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๑๗ หากมีผู้โต้แย้งคัดค้านก็สามารถดำเนินการได้โดยถือปฏิบัติตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๕ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗

(หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๑.๔/๓๕๒ ลงวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๖๑)

### ๓.๒๑ ประเด็นปัญหา การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง

#### ๑) ข้อเท็จจริง

จังหวัดสุรินทร์ได้ส่งเรื่องให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยเพื่อพิจารณาอุทธรณ์ กรณีเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสุรินทร์ ปฏิบัติราชการแทนผู้ว่าราชการจังหวัดสุรินทร์ แจ้งผลการตรวจสอบโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ของผู้คัดค้านการรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงที่สาธารณประโยชน์แปลง “ป่าโคกสำโรง” ตั้งอยู่หมู่ที่ ๒, ๘ (๑, ๒, ๓, ๔) ตำบลเพ็ญราม อำเภอเมืองสุรินทร์ จังหวัดสุรินทร์ จำนวน ๑๑ ราย ๑๙ แปลง ว่าเอกสารสิทธิของผู้คัดค้านออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากออกทับที่ดินสาธารณประโยชน์ดังกล่าว ผู้คัดค้านจึงได้อุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสุรินทร์ ซึ่งจังหวัดพิจารณาอุทธรณ์แล้วฟังไม่ขึ้น

#### ๒) ข้อกฎหมาย/ระเบียบ/หนังสือเวียน

(๑) มาตรา ๘ ทรี และมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

(๒) กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๕ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗

(๓) คำสั่งกรมที่ดิน ที่ ๒๑๘๕/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๖ เรื่อง มอบอำนาจของอธิบดีกรมที่ดินให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการปฏิบัติราชการแทน

(๔) พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

(๕) กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

#### ๓) ความเห็นกรมที่ดิน

การที่จังหวัดมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบสิทธิในที่ดินและแจ้งผลการตรวจสอบให้ผู้คัดค้านการรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ที่สาธารณประโยชน์แปลง “ป่าโคกสำโรง” ทราบ นั้น เป็นกระบวนการพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๒๖ (พ.ศ. ๒๕๑๖) แก้ไขเพิ่มเติม โดยกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๔๕ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ ข้อ ๒ (๒) และกรมที่ดินได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๗๑๘/ว ๒๕๕๒๘ ลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๔๐ ซ้อมความเข้าใจและวางแนวทางให้เจ้าหน้าที่ถือปฏิบัติว่า หากตรวจสอบแล้วข้อเท็จจริงปรากฏว่า เอกสารสิทธิดังกล่าวออกไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จะต้องดำเนินการเพิกถอนตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เนื่องจากที่ดินแปลงเดิมจะมีเอกสารสำคัญสำหรับที่ดิน ๒ ประเภท ซ้อนกันอยู่ในคราวเดียวกันไม่ได้จึงต้องทำการเพิกถอนหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดินที่ออกไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายก่อน แล้วจึงออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ดังนั้น การแจ้งผลการพิจารณาดังกล่าวเป็นเพียงการดำเนินการตามระเบียบกฎหมาย เป็นวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในการเตรียมการเพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง ได้แก่ คำสั่งออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ตามนัยมาตรา ๘ ทรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และคำสั่งเพิกถอนเอกสารสิทธิที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามนัยมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จึงไม่มีผลเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และไม่เกิดสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ตามนัยมาตรา ๔๔ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แก่ผู้คัดค้านแต่อย่างใด เมื่อการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เป็นเพียงการเตรียมการและการดำเนินการเพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง จึงไม่มีกรณีที่จะต้องพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

(หนังสือกรมที่ดิน ด่วนมาก ที่ มท ๐๕๑๑.๔/๒๒๙๗๙ ลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๙)

## บรรณานุกรม

- กรมที่ดิน. คู่มือการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน. กรุงเทพมหานคร : กรมที่ดิน, ๒๕๕๐
- กรมที่ดิน. โครงการจัดที่ดินของรัฐ ขจัดความยากจน. กรุงเทพมหานคร : กรมที่ดิน, ๒๕๕๕
- กรมที่ดิน. สำนักจัดการที่ดินของรัฐและกองฝึก่อบรม คู่มือการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการรังวัดเพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง. กรุงเทพมหานคร : กรมที่ดิน, ๒๕๖๐
- สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สำนักงานแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ). แนวทางและวิธีการดำเนินการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, ๒๕๔๙
- ภาสกร ชูณอุไร. คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, ๒๕๓๖
- บุญแสง พลสะอาด. การดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน. กรุงเทพมหานคร : กรมที่ดิน, ๒๕๒๙
- มานิตย์ จุมปา. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยทรัพย์สิน พ.ศ. ๒๕๔๘. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๘
- ศาสตราจารย์บัญญัติ สุขีวะ. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยทรัพย์สิน พ.ศ. ๒๕๑๕. กรุงเทพมหานคร : ๒๕๑๕.
- ศิริ เภาลินสฤทธิ. คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน. กรุงเทพมหานคร : บริษัท บพิตรการพิมพ์ จำกัด, ๒๕๓๑
- แสง ปานทอง. การดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน. กรุงเทพมหานคร : กรมที่ดิน, ๒๕๒๙
- ศาลฎีกา. (๒๕๖๒). <http://www.supremecourt.or.th>
- ศาลปกครอง. (๒๕๖๒). <http://www.admincourt.go.th>
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (๒๕๖๒). <http://www.krisdika.go.th>

## ภาคผนวก

๑. ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๘, ๘ ทวิ, ๘ ตริ, ๙, ๙/๑, ๑๐, ๑๑, ๑๒, ๑๐๘, ๑๐๘ ทวิ,
๒. กฎกระทรวงฉบับที่ ๒๖ (พ.ศ. ๒๕๑๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗
๓. กฎกระทรวงฉบับที่ ๔๕ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗
๔. ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๑๕) ว่าด้วยวิธีปฏิบัติในการแจ้งและออกคำสั่งแก่ผู้ฝ่าฝืนมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๑๕ ใช้บังคับ
๕. ระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๑๗
๖. ระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๒๙
๗. ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการมอบหมายให้สภาตำบลหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นช่วยเหลือในการดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๔๓
๘. ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการสอบสวนเกี่ยวกับการบุกรุกที่ หรือทางสาธารณประโยชน์ พ.ศ. ๒๕๓๙
๙. ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน พ.ศ. ๒๕๕๓
๑๐. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๕
๑๑. คำสั่งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ที่ ๑/๒๕๕๓ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัดทุกจังหวัด
๑๒. คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๑๕๘/๒๕๐๑ เรื่อง ระเบียบปฏิบัติในการรังวัดทำแผนที่และการระวางแนวเขตที่ดิน อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันซึ่งเกิดขึ้นโดยสภาพ
๑๓. คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๑๐๙/๒๕๓๘ เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามความในมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน
๑๔. คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๕๐๕/๒๕๕๒ เรื่อง มอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือทรัพย์สินของแผ่นดินที่ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น
๑๕. หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๖๐๔/ว ๑๙๗ ลงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๑๐ เรื่อง การดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

๑๖. หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๔๐๙/ว ๑๓๙๔ ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๒๘ เรื่อง กำหนดมาตรการป้องกันการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์
๑๗. หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๖๐๖/ว ๓๐๗๔๓ ลงวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ เรื่อง การรังวัดตรวจสอบที่สาธารณประโยชน์ที่ไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง
๑๘. หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๘/ว ๒๕๕๒๘ ลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๔๐ เรื่อง ข้อความเข้าใจเกี่ยวกับทางปฏิบัติตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๔๕ (พ.ศ.๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๕๔๗
๑๙. หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๙/ว ๓๙๘๑๔ ลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๔๐ เรื่อง การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตที่ดินของรัฐ
๒๐. หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๒๖/ว ๐๗๒๘๒ ลงวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๔๔ เรื่อง ข้อความเข้าใจการรังวัดตรวจสอบที่สาธารณประโยชน์ที่ไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง
๒๑. หนังสือกระทรวงมหาดไทย ต่วนมาก ที่ มท ๐๕๑๑.๔/ว ๒๔๓๔ ลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๔๖ เรื่อง การแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ
๒๒. หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๑.๔/ว ๗๑๘๒ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๕๒ เรื่อง การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน
๒๓. แบบตรวจสอบเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์/ที่ราชพัสดุ
๒๔. บันทึกรายงานผลการสำรวจแนวเขตที่ดินสาธารณประโยชน์ “ทุ่งเขาพระ” อำเภอหนองบัว จังหวัดนครสวรรค์  
(ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๒๐/๒๕๒๖ ลงวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๖ และคำสั่งที่ ๑๐๕/๒๕๒๖ ลงวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๒๖)

## ประมวลกฎหมายที่ดิน

**มาตรา ๘** บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษา และดำเนินการคุ้มครองป้องกันไว้ตามควรแก่กรณี อำนาจหน้าที่ดังว่านี้ รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ได้

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองอาจถูกถอนสภาพ หรือโอนไปเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่น หรือนำไปจัดเพื่อประชาชน ได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนจัดหาที่ดินมาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว การถอนสภาพหรือโอนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ แต่ถ้าพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และมีได้ตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดตามอำนาจกฎหมายอื่นแล้วการถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

(๒) ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะหรือที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองใด ถ้าทบวงการเมืองนั้นเลิกใช้ หรือไม่ต้องการหวงห้ามหรือสงวนต่อไป เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพแล้ว คณะรัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองซึ่งมีหน้าที่เป็นผู้ใช้หรือจัดหาประโยชน์ก็ได้ แต่ถ้าจะโอนต่อไปยังเอกชน ให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ และถ้าจะนำไปจัดเพื่อประชาชนตามประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

การตราพระราชบัญญัติ หรือพระราชกฤษฎีกาตามวรรคสอง ให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินแนบท้ายพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย

(ความเดิมถูกยกเลิกและให้ใช้ความที่พิมพ์ไว้แทนโดยข้อ ๑ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๔ (พ.ศ. ๒๕๑๕))

**มาตรา ๘ ทวิ** ที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง หรือที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันซึ่งได้ถอนสภาพตามมาตรา ๘ (๑) แล้ว รัฐมนตรีมีอำนาจที่จะจัดขึ้นทะเบียนเพื่อให้ทบวงการเมืองใช้ประโยชน์ในราชการได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง<sup>๑</sup> ก่อนที่จะจัดขึ้นทะเบียนตามวรรคหนึ่ง ให้มีการรังวัดทำแผนที่ และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดท้องที่ประกาศการจัดขึ้นทะเบียนให้ราษฎรทราบมีกำหนดสามสิบวัน ประกาศให้ปิดในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดิน ที่ว่าการอำเภอหรือที่ว่าการกิ่งอำเภอ ที่ทำการกำนัน และในบริเวณที่ดินนั้น

การจัดขึ้นทะเบียนตามวรรคหนึ่ง ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา และให้มีแผนที่แนบท้ายประกาศด้วย

(มาตรา ๘ ทวิ เพิ่มเติมโดยข้อ ๒ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๔ (พ.ศ. ๒๕๑๕))

**มาตรา ๘ ตริ** ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ อธิบดีอาจจัดให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเพื่อแสดงเขตไว้เป็นหลักฐานแบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ที่ดินตามวรรคหนึ่งแปลงใดยังไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เขตของที่ดินดังกล่าวให้เป็นไปตามหลักฐานของทางราชการ

(มาตรา ๘ ตริ เพิ่มเติมโดยข้อ ๒ แห่งประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๔ (พ.ศ. ๒๕๑๕))

**มาตรา ๙** ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่และการป่าไม้ ที่ดินของรัฐนั้น ถ้ามิได้มีสิทธิครอบครอง หรือมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว ห้ามมิให้บุคคลใด

(๑) เข้าไปยึดถือ ครอบครอง รวมตลอดถึงการก่อสร้าง หรือ เฝ้าป่า

(๒) ทำด้วยประการใด ให้เป็นการทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน ที่หิน ที่กรวดหรือที่ทราย ในบริเวณที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามในราชกิจจานุเบกษา หรือ

(๓) ทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันเป็นอันตรายแก่ทรัพยากรในที่ดิน

**มาตรา ๙/๑** ให้ผู้รับอนุญาตตาม มาตรา ๙ ต้องเสียค่าตอบแทนเป็น รายปีให้แก่เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ที่มีกฎหมายจัดตั้งที่ดินที่ได้รับอนุญาตตั้งอยู่ ยกเว้น องค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งนี้ ตามวิธีการและอัตราที่กำหนดในข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้น แต่ต้องไม่เกินอัตราตามบัญชีท้ายประมวลกฎหมายนี้

ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดแบ่งค่าตอบแทนที่ได้รับตามวรรคหนึ่งให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นอัตราร้อยละสี่สิบของค่าตอบแทนที่ได้รับภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเพื่อเป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และให้ค่าตอบแทนส่วนที่เหลือตกเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดินที่ได้รับอนุญาตตั้งอยู่ ในกรณีที่ที่ดินดังกล่าวไม่ได้ตั้งอยู่ในเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้ค่าตอบแทนที่ได้รับตามวรรคหนึ่งตกเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นทั้งหมด

(มาตรา ๙/๑ แก้ไขตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑)

**มาตรา ๑๐** ที่ดินของรัฐที่มีได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองและมีใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดิน อันราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันนั้น ให้อธิบดีมีอำนาจจัดหาผลประโยชน์ ในการจัดหาผลประโยชน์ให้รวมถึงจัดทำให้ที่ดินใช้ประโยชน์ได้ ซื่อขาย แลกเปลี่ยน ให้เช่า และให้เช่าซื้อ

หลักเกณฑ์และวิธีการจัดหาผลประโยชน์ ให้กำหนดโดยกฎกระทรวง แต่สำหรับการขาย การแลกเปลี่ยน และการให้เช่าซื้อที่ดินต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรี

การดำเนินการจัดหาผลประโยชน์ตามความใน มาตรานี้ ให้คำนึงถึง การที่จะสงวนที่ดินไว้ให้อุชนรุ่นหลังด้วย

**มาตรา ๑๑** การจัดหาผลประโยชน์ซึ่งที่ดินของรัฐ ตามนัยดังกล่าว มาในมาตราก่อนนี้ รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้จัดหาผลประโยชน์สำหรับรัฐ หรือบำรุงท้องถิ่นก็ได้ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

**มาตรา ๑๒** ที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง รัฐมนตรีมีอำนาจให้สัมปทานให้ หรือให้ใช้ในระยะเวลาอันจำกัด ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

บทบัญญัติในมาตรานี้ไม่กระทบกระเทือนถึงกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่และการป่าไม้

**มาตรา ๑๐๘** ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๙ อยู่ก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับ<sup>๓</sup> พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ฝ่าฝืนปฏิบัติ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด<sup>๔</sup> ถ้าผู้ฝ่าฝืนเพิกเฉยหรือไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องตามระเบียบ ให้พนักงาน

## ๑๗๖ คู่มือสนับสนุนการคุ้มครองที่ดินของรัฐ

เจ้าหน้าที่มีคำสั่งเป็นหนังสือให้ผู้ฝ่าฝืนออกจากที่ดินและหรือรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างในที่ดินนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ในการกำหนดระเบียบตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการจะกำหนดให้ผู้ฝ่าฝืนต้องเสียค่าตอบแทนในการใช้ที่ดินนั้นให้แก่รัฐหรือราชการบริหารส่วนท้องถิ่นด้วยก็ได้

(ความเต็มถุกยกเล็ก และให้ใช้ความที่พิมพ์ไว้แทนโดยข้อ ๑๑ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๙๖ (พ.ศ. ๒๕๑๕))

**มาตรา ๑๐๘ ทวิ** นับตั้งแต่วันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๙ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าความผิดตามวรรคหนึ่งได้กระทำแก่ที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกัน หรือที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปีหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าความผิดตามวรรคสองได้กระทำเป็นเนื้อที่เกินกว่าห้าสิบไร่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปีหรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

ในกรณีที่คำพิพากษาว่าผู้ใดกระทำความผิดตามมาตรานี้ ศาลมีอำนาจสั่งในคำพิพากษาให้ผู้กระทำความผิด คนงาน ผู้รับจ้าง ผู้แทน และบริวารของผู้กระทำความผิดออกไปจากที่ดินนั้นด้วย

บรรดาเครื่องมือ เครื่องใช้ สัตว์พาหนะ ยานพาหนะ หรือเครื่องจักรกลใด ๆ ซึ่งบุคคลได้ใช้ในการกระทำความผิด หรือได้ใช้เป็นอุปกรณ์ให้ได้รับผลในการกระทำความผิดดังกล่าวให้รับเสียทั้งสิ้นไม่ว่าจะมีผู้ตกลงโทษตามคำพิพากษาหรือไม่



## กฎกระทรวง

ฉบับที่ ๒๖ (พ.ศ. ๒๕๖๖)

ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน

พ.ศ. ๒๕๖๖

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๖๖ และมาตรา ๘ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๔ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกกฎกระทรวงไว้ดังต่อไปนี้

**ข้อ ๑.** ทบวงการเมืองผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ประสงค์จะให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง สำหรับที่ดินแปลงใด ให้แสดงความประสงค์ต่ออธิบดี

**ข้อ ๒.<sup>๑</sup>** เมื่อได้รับคำขอตามข้อ ๑ ให้อธิบดีจัดให้มีการสอบสวนและรังวัดทำแผนที่ตามวิธีการ รังวัดเพื่อออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และประกาศการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ประชาชนทราบ มีกำหนดสามสิบวัน โดยปิดไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดินจังหวัด หรือสำนักงานที่ดินสาขาหนึ่งฉบับ ณ ที่ว่าการ อำเภอหรือกิ่งอำเภอท้องที่หรือที่ทำการเขตหนึ่งฉบับ ณ ที่ทำการกำนันหนึ่งฉบับ และในบริเวณที่ดินนั้น หนึ่งฉบับ สำหรับในเขตเทศบาลให้ปิดไว้ ณ สำนักงานเทศบาลอีกหนึ่งฉบับด้วย ในประกาศดังกล่าวให้มีแผนที่ แสดงแนวเขตที่ดินที่จะออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง และกำหนดระยะเวลาที่ผู้มีส่วนได้เสียจะคัดค้าน ไว้ด้วย ซึ่งต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวันนับแต่วันประกาศ ถ้าไม่มีผู้คัดค้าน ให้ดำเนินการออกหนังสือสำคัญ สำหรับที่หลวงต่อไป

ในกรณีที่มีผู้คัดค้าน ให้อธิบดีรอการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไว้แล้วดำเนินการ ดังนี้

(๑) ในกรณีที่ผู้คัดค้านไม่มีหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน และไม่ไปใช้สิทธิทางศาลภายในหกสิบวันนับแต่วันที่คัดค้าน ให้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้ หากผู้คัดค้านไปใช้สิทธิทางศาลให้รอการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเฉพาะส่วนที่คัดค้านจนกว่าจะได้มี คำพิพากษาถึงที่สุดของศาลแสดงว่าผู้คัดค้านไม่มีสิทธิในที่ดินนั้น

(๒) ในกรณีที่ผู้คัดค้านมีหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินให้รอการออก หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเฉพาะส่วนที่คัดค้านไว้ก่อน และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตรวจสอบสิทธิในที่ดินของ ผู้คัดค้านว่าได้มาโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ถ้าปรากฏว่าได้มาโดยไม่ชอบ ให้ออกหนังสือสำคัญสำหรับ ที่หลวงและแจ้งให้ผู้คัดค้านทราบภายในเจ็ดวัน นับแต่วันที่ทราบผลการตรวจสอบ และถ้าปรากฏว่า ได้มาโดยชอบ ให้แจ้งผู้คัดค้านทราบโดยเร็ว แล้วระงับการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเฉพาะส่วนนั้น

**ข้อ ๓.** หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ใช้แบบ ส.ธ. ๑ ท้ายกฎกระทรวงนี้

**ข้อ ๔.** หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ทำขึ้นสามฉบับมอบให้ผู้ดูแลรักษาถือไว้หนึ่งฉบับและ เก็บไว้ ณ สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินสาขาหนึ่งฉบับและเก็บไว้ ณ กรมที่ดินหนึ่งฉบับ สำหรับ ฉบับที่เก็บไว้ ณ สำนักงานที่ดิน หรือกรมที่ดินจะจำลองเป็นรูปถ่ายก็ได้ และให้ถือเสมือนเป็นต้นฉบับ

<sup>๑</sup> ความในข้อ ๒ เดิม ถูกยกเลิกโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๕ (พ.ศ. ๒๕๓๗) และให้ใช้ความที่พิมพ์ไว้แทน

ข้อ ๕. ถ้าหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงชำรุดหรือสูญหายให้อธิบดีออกใบแทนให้

ให้ไว้ ณ วันที่ ๓ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๑๖

(ลงชื่อ) จอมพล ป. จารุเสถียร

(ประกาศ จารุเสถียร)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

(ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๙๐ ตอนที่ ๑๐๖ ลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๑๖)

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้กฎกระทรวงฉบับนี้ คือ เนื่องจากมาตรา ๘ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๔ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ บัญญัติว่า แบบ หลักเกณฑ์และวิธีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง จึงจำเป็นต้องออกกฎกระทรวงฉบับนี้



กฎกระทรวง

ฉบับที่ ๔๕ (พ.ศ. ๒๕๓๗)

ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน

พ.ศ. ๒๕๓๗

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ และมาตรา ๘ ตรี วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๔ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกกฎกระทรวงไว้ ดังต่อไปนี้

ให้ยกเลิกความในข้อ ๒ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๖ (พ.ศ. ๒๕๑๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

"ข้อ ๒ เมื่อได้รับคำขอตามข้อ ๑ ให้อธิบดีจัดให้มีการสอบสวนและรังวัดทำแผนที่ตามวิธีการรังวัด เพื่อออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และประกาศการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ประชาชนทราบ มีกำหนดสามสิบวัน โดยปิดไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินสาขาหนึ่งฉบับ ณ ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอท้องที่หรือที่ทำการเขตหนึ่งฉบับ ณ ที่ทำการกำนันหนึ่งฉบับ และในบริเวณที่ดินนั้นหนึ่งฉบับ สำหรับในเขตเทศบาลให้ปิดไว้ ณ สำนักงานเทศบาลอีกหนึ่งฉบับด้วย ในประกาศดังกล่าว ให้มีแผนที่แสดงแนวเขตที่ดินที่จะออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง และกำหนดระยะเวลาที่ผู้มีส่วนได้เสีย จะคัดค้านไว้ด้วย ซึ่งต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวันนับแต่วันประกาศ ถ้าไม่มีผู้คัดค้าน ให้ดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงต่อไป

ในกรณีที่มีผู้คัดค้าน ให้อธิบดีรอการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไว้แล้วดำเนินการดังนี้

(๑) ในกรณีที่ผู้คัดค้านไม่มีหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินและไม่ไปใช้สิทธิทางศาลภายในหกสิบวันนับแต่วันที่คัดค้าน ให้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้ หากผู้คัดค้านไปใช้สิทธิทางศาลให้รอการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเฉพาะส่วนที่คัดค้านจนกว่าจะได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดของศาลแสดงว่าผู้คัดค้านไม่มีสิทธิในที่ดินนั้น

(๒) ในกรณีที่ผู้คัดค้านมีหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ให้รอการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเฉพาะส่วนที่คัดค้านไว้ก่อน และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตรวจสอบสิทธิในที่ดินของผู้คัดค้านว่าได้มาโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ถ้าปรากฏว่าได้มาโดยชอบ ให้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงและแจ้งให้ผู้คัดค้านทราบภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ทราบผลการตรวจสอบ และถ้าปรากฏว่าได้มาโดยชอบ ให้แจ้งให้ผู้คัดค้านทราบโดยเร็ว แล้วระงับการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเฉพาะส่วนนั้น"

ให้ไว้ ณ วันที่ ๓๐ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๓๗

(ลงชื่อ) พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

(ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๑ ตอนที่ ๕๗ ก ลงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๗)

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้กฎกระทรวงฉบับนี้ คือ โดยที่กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๖ (พ.ศ. ๒๕๑๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไว้ไม่เหมาะสม สมควรปรับปรุงหลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าวให้เหมาะสมยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องออกกฎกระทรวงนี้



ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๑๕)

ว่าด้วยวิธีปฏิบัติในการแจ้งและออกคำสั่งแก่ผู้ฝ่าฝืนมาตรา ๙

แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน อยู่ก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติ

ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๑๕ ใช้บังคับ

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๐ และมาตรา ๑๐๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๑๕ คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ กำหนดระเบียบไว้ดังต่อไปนี้

#### หมวด ๑

#### บททั่วไป

ข้อ ๑ ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบว่าด้วยวิธีปฏิบัติในการแจ้งและออกคำสั่งแก่ผู้ฝ่าฝืนมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๑๕ ใช้บังคับ”<sup>๑</sup>

ข้อ ๒ ให้ใช้ระเบียบนี้ตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ ๓ การแจ้งแก่ผู้ฝ่าฝืนมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน อยู่ก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๑๕ ใช้บังคับ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการดังนี้

(๑) ที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้ เพื่อใช้ประโยชน์ของทางราชการ เมื่อทบวงการเมืองซึ่งมีหน้าที่ดูแลรักษาหรือใช้ประโยชน์ร้องขอ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งให้ผู้ฝ่าฝืนทราบเพื่อปฏิบัติกรอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

ก. ให้มาจัดการทำบันทึกไว้เป็นหลักฐานต่อทางราชการภายในเวลาที่กำหนด ว่าได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินเป็นเนื้อที่เท่าใด ตั้งแต่เมื่อใดและจะออกไปจากที่ดินนั้นได้เมื่อใด

ข. ให้มาทำความเข้าใจ เพื่อเสียค่าตอบแทนตามอัตราและเวลาที่ทางราชการกำหนดให้

ค. เมื่อมีความจำเป็นอาจสั่งให้ผู้ฝ่าฝืนและบริวารออกไปจากที่ดินหรือรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกไปจากที่ดินด้วยก็ได้

๑ ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๕ เริ่มใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๑๕

(๒) ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ให้มีคำสั่งให้ผู้ฝ่าฝืนออกไปจากที่ดิน เว้นแต่กรณีที่มีเหตุผลและความจำเป็นเป็นพิเศษ และไม่เป็นการกระทำที่เสื่อมเสียประโยชน์ในการที่ประชาชนจะใช้ที่ดินนั้น จะผ่อนผันให้อยู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์เป็นการชั่วคราวโดยเสียค่าตอบแทนหรือไม่ก็ได้

(๓) ที่ดินที่ทางราชการมีโครงการจะจัดให้ประชาชนเช่าอยู่อาศัยและประกอบอาชีพ ให้แจ้งให้ผู้ฝ่าฝืนไปติดต่อกับเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ในการจัดที่ดิน เพื่อขอรับคำวินิจฉัยเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน และเพื่อปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด และเงื่อนไขในการจัดที่ดินตามโครงการจัดที่ดินนั้นต่อไป

(๔) ที่ดินที่มีทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้นว่า ที่หิน ที่กรวด หรือที่ทราย ไม่ว่าที่ดินนั้นรัฐมนตรีจะได้ประกาศหวงห้ามไว้ตามมาตรา ๙ (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินแล้วหรือไม่ก็ตาม ถ้ามีผู้ฝ่าฝืนเข้าไปทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นการทำลายหรือทำให้เสื่อมสภาพหรือเป็นอันตรายแก่ทรัพยากรในที่ดิน ให้แจ้งให้ผู้บุกรุกระงับการกระทำหรือสั่งให้ออกไปจากที่ดินนั้น และถ้าการกระทำนั้น ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สาธารณชน ให้ผู้ฝ่าฝืนแก้ไขการกระทำนั้นให้กลับคืนสู่สภาพเดิมด้วย

**ข้อ ๔.** การขอเช่าอยู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเป็นการชั่วคราวให้ดำเนินการตามหมวด ๓ ว่าด้วยการขอเช่าอยู่อาศัยหรือขอใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเป็นการชั่วคราว

## หมวด ๒

### การแจ้งและมีคำสั่งให้ผู้ฝ่าฝืนออกจากที่ดินของรัฐ

**ข้อ ๕.** การแจ้งของพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ให้แจ้งเป็นหนังสือมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

(๑) ชื่อและชื่อสกุลของผู้ฝ่าฝืน

(๒) ตำแหน่งที่ดินที่เข้าไปบุกรุก ยึดถือครอบครอง หรือใช้ประโยชน์

(๓) กำหนดวิธีการ เงื่อนไข และระยะเวลาที่จะให้ผู้ฝ่าฝืนปฏิบัติ

**ข้อ ๖.** การกำหนดระยะเวลาที่จะแจ้งให้ผู้ฝ่าฝืนออกจากที่ดิน หรือรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกจากที่ดินของรัฐ ให้พิจารณา ดังนี้

(๑) ในกรณีที่ผู้ฝ่าฝืนได้เข้าไปบุกรุก ยึดถือครอบครอง ได้ปลูกไม้ล้มลุกหรือธัญชาติไว้ ให้กำหนดเวลาแจ้งให้ออกจากที่ดินไม่น้อยกว่าสามสิบวัน หลังจากการเก็บเกี่ยวพืชผลในที่ดินนั้นเสร็จแล้ว

(๒) ในกรณีเป็นการบุกรุกยึดถือครอบครอง ตามข้อ ๓ (๔) ให้แจ้งให้ออกจากที่ดินที่บุกรุก หรือแจ้งให้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างโดยเร็ว แต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน นับแต่วันได้รับหนังสือแจ้ง

(๓) การบุกรุกยึดถือครอบครองในกรณีอื่นนอกจาก (๑) และ (๒) ให้แจ้งให้ออกไปจากที่ดินนั้น ภายในกำหนดที่แจ้ง แต่ต้องไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง

**ข้อ ๗.** การส่งหนังสือแจ้ง ให้ส่งโดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ เว้นแต่ท้องที่ใดไม่สะดวกในการส่งทางไปรษณีย์ตอบรับก็ให้จัดเจ้าหน้าที่นำไปส่ง

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่นำไปส่งให้ปฏิบัติดังนี้

(๑) ให้ผู้ฝ่าฝืนหรือผู้ที่บรรลุนิติภาวะแล้ว ซึ่งอยู่อาศัยในครอบครัวเดียวกันกับผู้ฝ่าฝืนนั้นลงชื่อรับหนังสือแจ้งในใบรับ แล้วเก็บเข้าเรื่องไว้เป็นหลักฐาน

## ๑๘๒ คู่มือสนับสนุนการคุ้มครองที่ดินของรัฐ

(๒) ในกรณีที่บุคคลดังกล่าวตาม (๑) ไม่ยอมลงชื่อ ก็ให้เจ้าหน้าที่ผู้นำส่งหนังสือแจ้งบันทึกเหตุการณ์และเหตุผลในการไม่ยอมรับหนังสือแจ้งไว้ และให้พยานอย่างน้อย ๒ คน ลงชื่อรับรองไว้ในบันทึกนั้นด้วย เมื่อผู้นำส่งหนังสือแจ้งได้ปฏิบัติตามดังกล่าวแล้วให้ถือว่าผู้ฝ่าฝืนได้รับหนังสือแจ้งแล้ว

ข้อ ๘. ผู้ฝ่าฝืนผู้ใดมีความจำเป็นไม่อาจจะปฏิบัติตามหนังสือแจ้งของพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ ให้ยื่นคำร้องขอผ่อนผันล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสามสิบวัน ก่อนครบกำหนดตามระยะเวลาข้อ ๖ ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากพนักงานเจ้าหน้าที่เห็นสมควร ก็ให้มีอำนาจผ่อนผันได้ตามความจำเป็น แล้วแต่กรณี

ข้อ ๙. ในกรณีที่ผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามหนังสือแจ้ง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากพนักงานเจ้าหน้าที่มีคำสั่งเป็นหนังสือส่งไปยังผู้ฝ่าฝืนและกำหนดให้ผู้ฝ่าฝืนออกไปจากที่ดินนั้นภายในกำหนดสามสิบวัน นับแต่วันได้รับคำสั่งจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หากผู้ฝ่าฝืนยังฝ่าฝืนอยู่อีกก็ให้ดำเนินคดีต่อไป การมีคำสั่งและการส่งคำสั่งให้นำความในข้อ ๕ และข้อ ๗ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

### หมวด ๓

## การขอเช่าอยู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ เป็นการชั่วคราวและการเสียค่าตอบแทน

ข้อ ๑๐. การขอเช่าอยู่อาศัยและขอใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเป็นการชั่วคราวให้ดำเนินการดังนี้

(๑) ให้ผู้ขอยื่นคำร้องตามแบบที่ทางราชการกำหนดต่อนายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ และผู้ขอจะต้องเป็นผู้ได้เข้ายึดถือครอบครองหรือใช้ประโยชน์ในที่ดินก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๑๕ ใช้บังคับ

(๒) เมื่อได้รับคำร้องแล้ว ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่หรือข้าราชการที่ได้รับมอบหมายออกไปตรวจสอบสภาพที่ดินจำนวนเนื้อที่ที่ครอบครองและการใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น

(๓) ผู้ได้รับผ่อนผันให้อยู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐจะต้องเสียค่าตอบแทนให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดตามข้อ ๑๑ เว้นแต่กรณีขอยึดเวลาออกไปจากที่ดินตามข้อ ๘ จึงไม่ต้องเสียค่าตอบแทน

ข้อ ๑๑. ค่าตอบแทนในการเช่าอยู่อาศัยและการใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้กำหนด โดยถือตามอัตราค่าเช่าปานกลาง ซึ่งมีการเช่าอยู่ในท้องที่นั้นในวันยื่นคำขอตามข้อ ๑๐ (๑)

ข้อ ๑๒. ผู้ได้รับผ่อนผันให้เช่าอยู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์ที่ดินจะต้องปฏิบัติดังนี้

(๑) ต้องชำระค่าตอบแทน ณ สำนักงานอำเภอ หรือกิ่งอำเภอ ต่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่ ตามจำนวนและเวลาที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนด

(๒) ต้องใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นตามประเภทของกิจการด้วยตนเอง

(๓) ต้องประกอบกิจการตามเขตและเนื้อที่ที่ได้รับผ่อนผัน และในการนี้ผู้ได้รับผ่อนผันให้อยู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ต้องปกหลักเขตให้ปรากฏเป็นหลักฐานแน่นอน

(๔) ปฏิบัติการอื่นใดตามเงื่อนไขที่พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดให้ปฏิบัติเป็นการเฉพาะราย

ข้อ ๑๓. ในกรณีที่ผู้ได้รับผ่อนผันให้เช่าอยู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์ที่ดินไม่ปฏิบัติตามข้อ ๑๒ ไม่ว่าจะกรณีหนึ่งกรณีใด เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่เห็นสมควรให้มีหนังสือแจ้งให้ปฏิบัติให้ถูกต้อง และถ้าเห็นว่าไม่สมควรจะให้อยู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นต่อไปแล้ว ให้นำความในข้อ ๕ ข้อ ๖ ข้อ ๗ ข้อ ๘ และข้อ ๙ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ให้ไว้ ณ วันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๖๕

(ลงชื่อ) พ่วง สุวรรณรัฐ

(นายพ่วง สุวรรณรัฐ)

ปลัดกระทรวงมหาดไทย ผู้ใช้อำนาจของ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

ประธานคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ

(ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๘๙ ตอนที่ ๖๔ (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๖๕)



ระเบียบกรมที่ดิน  
ว่าด้วยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง  
พ.ศ. ๒๕๑๗

โดยที่ได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๔ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ให้แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๘ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ออกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๖ (พ.ศ. ๒๕๑๖) ลงวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๑๖ กำหนดแบบ หลักเกณฑ์และวิธีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ฉะนั้น เพื่อให้การปฏิบัติของพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการไปตามกฎหมายดังกล่าว กรมที่ดินจึงวาง ระเบียบไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑. ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบว่าด้วยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๑๗”

ข้อ ๒. ให้ใช้ระเบียบนี้ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

ที่ดินที่จะออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

ข้อ ๓. ที่ดินที่จะออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง คือ

๓.๑ ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเป็นต้นว่าทุ่งเลี้ยงสัตว์ สาธารณะ หนองสาธารณะ บึงสาธารณะ เว้นแต่ที่สาธารณะโดยสภาพมีแนวเขตธรรมชาติอยู่แล้ว เช่น ที่ชายตลิ่ง ทางบก ทางน้ำ ลำกระโดง ลำรางสาธารณะ ทางระบายน้ำ แม่น้ำลำคลอง ฯลฯ

๓.๒ ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เช่น ที่ดินที่ได้สงวนหวงห้ามหรือขึ้นทะเบียนเป็นของทบวงการเมือง ที่ดินที่ถูกเวนคืนมาเป็นของรัฐ ที่ดินที่รัฐ ซื้อหรือมีผู้อุทิศให้รัฐ เป็นต้น

ผู้ขอและการยื่นคำขอ

ข้อ ๔. เมื่อทบวงการเมืองผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับ พลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะมีความประสงค์จะให้มีหนังสือสำคัญ สำหรับที่หลวงสำหรับที่ดินแปลงใด ให้ทบวงการเมืองนั้นแสดงความประสงค์เป็นหนังสือราชการถึงอธิบดีกรมที่ดิน แจ้งความประสงค์และสภาพของที่ดินแปลงที่จะให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พร้อมด้วยหลักฐานของ ที่ดินแปลงนั้น เช่น สำเนาทะเบียนที่ดินสาธารณะ บัญชีสำรวจ หรือประกาศ หรือหลักฐานการสงวนหวงห้าม ฯลฯ โดยยื่นผ่านทางสำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินสาขา ซึ่งที่ดินแปลงนั้นอยู่ในเขต กรณีที่ดิน ตั้งอยู่คาบเกี่ยวหลายจังหวัด ให้แสดงความประสงค์ผ่านทางสำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินสาขา ที่มีที่ดินส่วนใหญ่ตั้งอยู่ กรณีเช่นนี้ให้สำนักงานที่ได้รับแจ้งความประสงค์เป็นผู้พิจารณาดำเนินการต่อไป และ เมื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแล้ว ให้จำลองรูปถ่ายส่งให้จังหวัดที่เกี่ยวข้องจังหวัดละ ๑ ฉบับ

ข้อ ๕. ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินสาขา แล้วแต่กรณีตรวจพิจารณาว่า ที่ดินแปลงที่ขออนุญาตอยู่ในลักษณะที่จะออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ได้หรือไม่ ถ้าจะออกให้ได้ ก็ให้รายงานให้กรมที่ดินทราบเพื่อแจ้งให้ทบวงการเมืองนั้นทราบ ถ้าจะออกให้ได้ก็ให้ส่งเจ้าหน้าที่ลงบัญชีรับเรื่องในบัญชีรายวันรับทำการ (บ.ท.ด.๒) และลงบัญชีเรื่องการรังวัด (บ.ท.ด.๑๑) แล้วพิจารณาสั่งให้ดำเนินการต่อไป

#### การรังวัด

ข้อ ๖. การรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ดำเนินการ ดังนี้

๖.๑ ที่ดินบริเวณที่มีระวางแผนที่แล้วให้ปฏิบัติตามระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการรังวัดและการลงรูปแผนที่ในระวางแผนที่ กรณีออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย พ.ศ. ๒๕๒๗ ลงวันที่ ๑๒ กันยายน พ.ศ. ๒๕๒๗ โดยอนุโลม

๖.๒ ที่ดินซึ่งอยู่ห่างจากเส้นโครงงานหมุดหลักฐานแผนที่ของกรมที่ดินหรือกรมแผนที่ทหารไม่เกิน ๒ กิโลเมตร ให้ทำการวางโครงหมุดหลักฐานแผนที่ออกจากหมุดหลักฐานแผนที่ดังกล่าว และให้ปฏิบัติตามระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการสร้างและซ่อมแซมหมุดหลักฐานโครงงานแผนที่ พ.ศ. ๒๕๒๖ ลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๒๖

๖.๓ ที่ดินซึ่งอยู่ห่างจากหมุดหลักฐานแผนที่เกินกว่า ๒ กิโลเมตร ให้ทำการวางโครงหมุดหลักฐานแผนที่บรรจบตัวเอง (รูปลอย) เพื่อทำการรังวัดโดยยึดหลักเขต โดยใช้กล้องธิโอโดไลท์และใช้หมุดหลักฐานแผนที่ตามแบบของกรมที่ดินเท่านั้น ที่ดินแปลงใดอยู่ใกล้กับสิ่งถาวรที่สังเกตได้ง่าย เช่น เจริญสะพาน หลักกิโลเมตร เสาไฟฟ้า เสาโทรเลข ให้ยึดโยงเข้ากับหลักเขตที่ดิน หรือหลักเขตที่สาธารณประโยชน์ว่าตั้งอยู่ที่ใด

๖.๔ การเก็บหลักฐานแผนที่ให้ปฏิบัติ ดังนี้

๖.๔.๑ กรณีมีระวางแผนที่ให้ปฏิบัติตามระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการควบคุมต้นร่างแผนที่ รายการรังวัด รายการคำนวณ และระวางแผนที่ในสำนักงานที่ดิน พ.ศ. ๒๕๒๓ และฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๒๕)

๖.๔.๒ กรณีไม่มีระวางแผนที่ให้เก็บรวมไว้เป็นแปลง ๆ

๖.๕ ในบริเวณที่มีระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศสำหรับออกโฉนดที่ดินอยู่แล้วให้ใช้ระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้ โดยดำเนินการรังวัดเช่นเดียวกับการออกโฉนดที่ดิน

๖.๖ ถ้ามีระวางรูปถ่ายทางอากาศเพื่อออก น.ส. ๓ ก. ใช้อยู่ที่อำเภอนั้น ๆ ให้นำรูปแผนที่การรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงลงระวางรูปถ่ายทางอากาศด้วย

๖.๗ การรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในบริเวณประกาศการเดินสำรวจและสอบเขตทั้งตำบล ให้เจ้าหน้าที่เดินสำรวจและสอบเขตทั้งตำบลเป็นผู้ดำเนินการตามระเบียบนี้โดยอนุโลม และให้ทำการรังวัดวิธีเดียวกันกับการรังวัดเดินสำรวจและสอบเขตทั้งตำบล

๖.๘ บริเวณที่ดำเนินการออกโฉนดที่ดิน โดยนำหลักฐานเกี่ยวกับระวางรูปถ่ายทางอากาศที่ใช้กับหนังสือรับรองการทำประโยชน์มาปรับแก้ตามหลักวิชาการแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ โดยไม่ต้องทำการสำรวจรังวัด ให้นำรูปแปลงหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงที่ได้ลงระวางรูปถ่ายทางอากาศไว้แล้วมาลงในระวางแผนที่ด้วย

๖.๙ ให้ช่างรังวัดส่งเรื่องที่ทำกรรังวัดแล้วเสร็จ พร้อมกับใบสำคัญค่าใช้จ่ายต่อผู้ควบคุมสายรังวัด ผู้มีหน้าที่ควบคุมการรังวัดตามระเบียบนี้ในท้องที่นั้น ๆ ทุก ๆ เดือนถ้าไม่มีผู้ควบคุมสายรังวัดให้ส่งต่อหัวหน้าฝ่ายรังวัดสำนักงานที่ดิน เพื่อเสนอต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา ดำเนินการต่อไปเป็นประจำทุก ๆ เดือน ห้ามเก็บรอไว้เป็นอันขาด

## ๑๘๖ คู่มือสนับสนุนการคุ้มครองที่ดินของรัฐ

๖.๑๐ กรณีกรรมที่ดินส่งช่างรังวัดจากส่วนกลางไปทำการรังวัดให้ดำเนินการในสนามให้แล้วเสร็จก่อนวันเดินทางกลับพอสมควร เพื่อจะได้มีเวลาแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ของเรื่องราวการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้เรียบร้อย

(ความในมาตรา ๖ เดิม ถูกยกเลิกโดยระเบียบกรมที่ดิน ฉบับที่ ๕ พ.ศ. ๒๕๓๐ ประกาศ ณ วันที่ ๘ มกราคม พ.ศ. ๒๕๓๐)

### ข้อ ๗. การปักหลักหมายเขตที่ดินและแผ่นป้ายบอกชื่อที่สาธารณะ

๗.๑ ให้ใช้หลักเขตที่ดินตามแบบที่กรมที่ดินกำหนด แต่ถ้าทบวงการเมืองที่ขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงจะหาหลักเขตมาเองก็ให้ได้ แต่หลักเขตนั้นต้องเป็นไปตามแบบของกรมที่ดิน และให้มีเลขหมายประจำหลักเขตด้วย โดยขอเลขหมายจากกรมที่ดิน

๗.๒ สำหรับที่ดินสาธารณประโยชน์ให้ปักหลักเขตที่สาธารณะด้วย การปักหลักเขตที่สาธารณะ ให้ปักเฉพาะมุมเขตที่สำคัญ ๆ เท่านั้น มุมย่อยอื่นให้ใช้หลักเขตที่ดินปัก การเขียนหรือแสดงหลักเขตที่สาธารณะให้เขียนวงกลมหลักเขตที่ดินไว้ แล้วครอบด้วยรูปสี่เหลี่ยม (แทนหลักเขตที่ดินสาธารณประโยชน์)

๗.๓ หลักเขตที่สาธารณประโยชน์เป็นหลักคอนกรีตเสริมเหล็ก ลักษณะสี่เหลี่ยม ๑๒ x ๑๒ ซม. ยาว ๑ เมตร ปลายแหลมเป็นรูปจั่วมีฐานหนา ๑๐ ซม. ออกไปรอบข้าง ๆ ละ ๑๒ ซม. ส่วนบนของหลักด้านหนึ่งเขียนด้วยอักษรสีเขียวลึกลงไปในเนื้อหลักว่า “เขตที่สาธารณะ” ตามแบบทำยระเบียบนี้

(ความในข้อ ๗.๓ เดิม ถูกยกเลิกโดยระเบียบกรมที่ดิน ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๒๐) ประกาศ ณ วันที่ ๑๘ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๒๐)

๗.๔ แผ่นป้ายบอกชื่อที่สาธารณประโยชน์ให้ทำด้วยไม้บุสังกะสี ขนาด ๐.๘๐ x ๒.๐๐ เมตร พื้นทาสีเขียว ตัวอักษรทาสีขาว บอชื่อที่สาธารณะ ตำบล อำเภอ เช่น หนองยาวสาธารณประโยชน์ ตำบลคำตาเสา อำเภอวังน้อย หรือจะใช้ชื่อสามัญนิยมฉลุเป็นตัวอักษรตรึงติดกับแผ่นป้ายก็ได้ เสาป้ายมี ๒ เสา ใช้ไม้ขนาด ๗.๕๐ x ๗.๕๐ ซม. ยาว ๓ เมตร ทาสีขาวปักดินให้ลึกประมาณ ๗๐ ซม. และใช้ไม้ขนาด ๒.๕๐ x ๗.๕๐ ซม. ยาว ๓ เมตร ๒ ท่อน เป็นเสาค้ำกันป้ายเอน

(ความในข้อ ๗.๔ ใช้ข้อความเพิ่มเติม ตามระเบียบกรมที่ดิน ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๒๒) ว่าด้วยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ประกาศ ณ วันที่ ๑๘ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๒๒)

### ๗.๕ แผ่นป้ายบอกชื่อที่สาธารณประโยชน์ให้จัดทำขึ้นอีกแบบหนึ่งมีลักษณะ ดังนี้

๗.๕.๑ แผ่นป้ายใช้แผ่นเหล็กหนา ๑/๑๖ นิ้ว (๑.๕๘ มม.) ขนาด ๑.๒๐ x ๐.๖๐ เมตร ทาสีกันสนิมรองพื้นทั้งด้านหน้าและด้านหลังทับ ๒ ครั้ง เฉพาะด้านหน้าทาสีเขียวทึบ และที่ขอบทาสีขาว โดยรอบ ขนาด ๒.๕ ซม. เขียนชื่อที่สาธารณประโยชน์ด้วยสีขาวยตัวอักษรขนาดสูง ๘ ซม. ส่วนชื่อตำบลและอำเภอ ตัวอักษรขนาดสูง ๖ ซม. และเจาะรูสำหรับนอตยึดไม่น้อยกว่า ๒ รู ขนาด ๙ มม. ยาวตามความหนาของเสาป้ายแต่ละแบบ

๗.๕.๒ เสาป้ายทาสีขาวปักลึกลงไปในดินประมาณ ๗๐ ซม. มี ๒ แบบ คือ

แบบที่ ๑ ใช้เสาคอนกรีตอัดแรงสำเร็จรูป คุณภาพเทียบของ CPAC ขนาด ๐.๐๘ x ๐.๐๘ x ๒.๗๐ เมตร มีรูสำหรับยึดป้าย ขนาด ๙ มม. ไม่น้อยกว่า ๒ รู ตามแบบ

แบบที่ ๒ ใช้เสาคอนกรีตเสริมเหล็กขนาด ๐.๑๐ x ๐.๑๐ x ๒.๗๐ เมตร เสริมเหล็กเส้นผ่าศูนย์กลาง ๖ มม. จำนวน ๔ เส้น เหล็กปลอกเส้นผ่าศูนย์กลาง ๖ มม. ระยะ ๐.๑๕ เมตร ส่วนผสมคอนกรีต ๑/๒/๔ (โดยปริมาตร) เจาะรูปิดแผ่นป้ายต้นละ ๒ รู ขนาด ๙ มม. ตามแบบทำยระเบียบนี้

**ข้อ ๘.** การเขียนรูปแผนที่ลงในหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ให้ย่อหรือขยายรูปแผนที่ลงให้พอเหมาะ กับเนื้อที่สำหรับลงรูปแผนที่ในหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง และให้เขียนมาตราส่วนซึ่งย่อหรือขยายนั้นไว้ด้วย กรณีสภาพแผนที่ซึ่งสามารถย่อให้เล็กลงได้ที่สุดแล้วนั้น ยังใหญ่และไม่สามารถจำลองลงในเนื้อที่สำหรับ ลงรูปแผนที่ก็ให้จำลองรูปแผนที่นั้นในใบต่อไปได้ โดยให้หมายเหตุด้วยอักษรสีแดงไว้ในที่สำหรับลงรูปแผนที่ว่า “รูปแผนที่อยู่ในใบต่อไป” และถ้าหากใบต่อไปมีหลายแผ่นให้บอกแผ่นที่ไว้ที่มุมบนขวามือของแต่ละแผ่น โดยเรียงลำดับแผ่นตามลักษณะรูปแผนที่แล้วให้เย็บรูปแผนที่ใบต่อไปกับหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเรียง ตามลำดับจากแผ่นน้อยไปหามาก

**ข้อ ๙.** การรังวัดให้ถือเขตตามที่ปรากฏในหลักฐานหรือทะเบียนเดิมของทางราชการแต่ถ้าเขตระยะ และข้างเคียงเปลี่ยนแปลงไปจากหลักฐานหรือทะเบียนเดิม ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ทำการรังวัดสอบสวน บันทึกล้อยคำผู้นำทำการรังวัด ผู้ปกครองท้องที่ และผู้สูงอายุที่เชื่อถือได้ในท้องถิ่นนั้นดี และเคยใช้ประโยชน์ ร่วมกันสัก ๓-๔ คน ถึงสาเหตุของการเปลี่ยนแปลงไว้เป็นหลักฐาน หากปรากฏว่า ได้เนื้อที่น้อยกว่าหลักฐาน หรือทะเบียนเดิมมากและข้างเคียงเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม หรือไม่อาจทราบได้ว่าเขตและเนื้อที่ควรจะอยู่แค่นั้น เพียงใด หรือผู้นำทำการรังวัดหรือผู้ขอไม่สามารถชี้เขตให้ถูกต้อง ให้เจ้าพนักงานที่ดินแจ้งให้นายอำเภอทราบ เพื่อให้สภาตำบลพิจารณาตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการมอบหมายให้สภาตำบลมีส่วนช่วยเหลือ ควบคุมการดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๑๙ ต่อไป

ในการรังวัดหากมีผู้คัดค้าน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ทำการรังวัด รังวัดทำแผนที่โดยสังเขป แสดงเขต เป็นเส้นประและเนื้อที่ที่มีการคัดค้านแต่ละรายไว้ในแผนที่ต้นร่างและกระดาษบาง โดยจัดแจ้งข้อความไว้ในแปลงที่มีการคัดค้านว่า “(ชื่อผู้คัดค้าน) คัดค้าน” และให้ดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเฉพาะ ส่วนไม่มีผู้คัดค้านไปก่อน การรับรองเขตด้านที่มีการคัดค้านให้บันทึกล้อยคำผู้นำทำการรังวัด หรือผู้นำชี้เขตไว้ เป็นหลักฐาน โดยไม่ต้องให้ผู้คัดค้านลงชื่อรับรองเขต หากมีผู้บุกรุกแต่ไม่คัดค้าน หรือยอมรับว่าเป็นที่สาธารณประโยชน์ ให้บันทึกล้อยคำผู้บุกรุกว่าได้เข้าทำประโยชน์อะไร แต่เมื่อใด เป็นจำนวนเนื้อที่เท่าใด โดยไม่ต้องรังวัดแสดง รายละเอียด เช่น กรณีที่มีการคัดค้าน

(ความในข้อ ๙ เดิม ถูกยกเลิกโดยระเบียบกรมที่ดิน ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๒๐) ประกาศ ณ วันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๒๐)

**ข้อ ๑๐.** กรณีที่มีทางสาธารณประโยชน์ที่รถยนต์เดินไม่ได้ หรือมีห้วยลำน้ำ ซึ่งอยู่ในความดูแลของ นายอำเภอ อยู่ในบริเวณที่ดินที่ขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง จะพิจารณาออกหนังสือสำคัญสำหรับ ที่หลวงเป็นแปลงเดียวก็ได้ ทั้งนี้ ต้องบันทึกล้อยคำยินยอมของผู้ดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์นั้น ๆ และบันทึกรับรองของผู้ขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไว้ด้วยว่า จะไม่ทำให้เสียหายแก่การใช้ ที่สาธารณประโยชน์นั้น ๆ และให้แสดงเขตทาง หรือห้วยลำน้ำ นั้น ๆ เป็นเส้นประไว้ในรูปแผนที่

ถ้ามีคลองสาธารณประโยชน์อยู่ในบริเวณที่ขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้กันเขตคลอง สาธารณประโยชน์ออก และออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเป็นแปลง ๆ

(ความในข้อ ๑๐ เดิม ถูกยกเลิกโดยระเบียบกรมที่ดินฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๓๐) ประกาศ ณ วันที่ ๘ มกราคม ๒๕๓๐)

### การสอบสวน

ข้อ ๑๑. ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสอบสวนผู้ขอหรือตัวแทนซึ่งได้นำพนักงานทำการรังวัดถึงที่ตั้ง จำนวนเนื้อที่ ประวัติและอาณาเขตที่ดินแปลงที่ขอตามแบบบันทึกการสอบสวนเพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (แบบ ส.ธ. ๒)

### การประกาศ

ข้อ ๑๒. เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ทำการรังวัดและสอบสวนเสร็จเรียบร้อยแล้ว ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินสาขา ประกาศการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ประชาชนทราบมีกำหนด ๓๐ วัน โดยปิดไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินสาขา ๑ ฉบับ ณ ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอท้องที่หรือที่ทำการเขต ๑ ฉบับ ที่ทำการกำนัน ๑ ฉบับ และในบริเวณที่ดินนั้น ๑ ฉบับ ในเขตเทศบาลให้ปิดไว้ ณ สำนักงานเทศบาล หรือในเขตกรุงเทพมหานครให้ปิดไว้ ณ ศาลว่าการอีก ๑ ฉบับ ในประกาศดังกล่าวให้ลงตำแหน่งที่ตั้งและประเภทของที่ดินให้ทราบด้วยว่า อยู่ในความดูแลของทบวง การเมืองใดและให้มีรูปแผนที่แสดงแนวเขตที่ดินที่ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง และกำหนดระยะเวลาให้ผู้มีส่วนได้เสียคัดค้านภายในกำหนด ๓๐ วัน นับแต่วันประกาศ

ข้อ ๑๓. เมื่อประกาศครบกำหนด ไม่มีผู้คัดค้าน ให้สร้างหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงและให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินสาขา ตรวจสอบเอกสารและความเรียบร้อยพร้อมทั้งลงชื่อในบรรทัดเจ้าพนักงานที่ดิน ด้านหลังหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแล้วส่งเรื่องไปกรมที่ดินเพื่อให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบและเสนออธิบดีลงนามประทับตราประจำตำแหน่งและต่อเลขหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงต่อไป

ข้อ ๑๔. เมื่ออธิบดีกรมที่ดินลงนามประทับตราประจำตำแหน่ง และต่อเลขในหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแล้ว ให้เจ้าหน้าที่จำลองหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเป็นรูปถ่ายตามจำนวนที่จำเป็นตามระเบียบนี้แล้วส่งเรื่องรวมทั้งหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงทั้งต้นฉบับและฉบับจำลองเป็นรูปถ่ายเท่าที่จำเป็นต้องเก็บรักษาไปยังจังหวัดเจ้าของเรื่อง เพื่อสั่งให้เจ้าหน้าที่เก็บเอกสารและแจกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้แก่ผู้ขอและผู้เกี่ยวข้องต่อไปโดยให้ผู้ขอลงชื่อรับไว้เป็นหลักฐานด้วย

ข้อ ๑๕. ในระหว่างประกาศถ้ามีผู้คัดค้านทั้งแปลงให้รอการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไว้จนกว่าจะได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดของศาลแสดงว่าผู้คัดค้านไม่มีสิทธิในที่ดินนั้นหรือพิจารณาดำเนินการไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลต่อไป หากเป็นการคัดค้านเพียงบางส่วนให้ดำเนินการตามข้อ ๙ วรรค ๒

(ความในข้อ ๑๕ เดิม ถูกยกเลิกโดยระเบียบกรมที่ดินฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๒๐) ประกาศ ณ วันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๐)

### การจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์

ข้อ ๑๖. แบบพิมพ์ทะเบียนให้ใช้แบบพิมพ์ที่กรมที่ดินจัดพิมพ์ขึ้น โดยให้อำเภอหรือกิ่งอำเภอละ ๑ เล่ม แยกเป็นตำบล แปลงหนึ่ง ๆ ให้เว้น ๖ บรรทัด ถ้าที่ดินแปลงใดมีอาณาเขตคาบเกี่ยวหลายตำบลให้ลงไว้ทุกตำบลที่ที่ดินตั้งอยู่ แล้วให้หมายเหตุในช่องหมายเหตุด้วยว่าที่แปลงนั้นคาบเกี่ยวกับตำบลใด ๆ บ้าง ถ้าตั้งอยู่ในท้องที่หลายอำเภอ ก็ให้ปฏิบัติเช่นเดียวกับคาบเกี่ยวตำบล การกรอกรายการลงในแบบพิมพ์ให้กรอกให้ครบถ้วนทุกช่อง โดยคัดรายการจากหลักฐานเดิมกรอกลงในแบบพิมพ์ทะเบียนอย่างใหม่เสียก่อนเมื่อปรากฏว่ารายการใดที่คัดมากรอกไว้มีผิดพลาดคลาดเคลื่อนจากการรังวัดใหม่ ก็ให้ขีดฆ่ารายการที่ผิดพลาดคลาดเคลื่อนนั้นด้วยหมึกแดง ลงนามกำกับไว้ตามระเบียบราชการ แล้วกรอกรายการที่ถูกต้องลงไปและหมายเหตุการแก้ไขไว้ให้ทราบในช่องหมายเหตุด้วย ช่อง “สภาพและประวัติความเป็นมา” ให้ลงให้ชัดเจนว่าได้คัดลอกมาจากหลักฐานใด เช่น บัญชีสำรวจที่ดินหวงห้าม บัญชีสำรวจหนองสาธารณะประโยชน์หรือทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ ฯลฯ ลำดับแปลงที่เท่าใดได้นำขึ้นทะเบียนไว้ตั้งแต่เมื่อใดผู้ใดเป็นผู้หวงห้าม

เพื่อวัตถุประสงค์อย่างใดประชาชนได้ใช้ประโยชน์อย่างใด แต่เมื่อใด ถ้าเป็นที่สาธารณประโยชน์ซึ่งได้สำรวจรังวัดขึ้นทะเบียนใหม่ (ยังไม่มีทะเบียนหรือบัญชีเดิม) ให้ลงให้ชัดเจนว่า ได้สำรวจเมื่อใด ตั้งแต่เมื่อใด ในการจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์นี้ให้อำเภอหรือกิ่งอำเภोजัดทำขึ้น ๓ ชุดเก็บไว้ที่อำเภอหรือกิ่งอำเภอ และจังหวัดแห่งละ ๑ ชุด ส่งกรมที่ดินหนึ่งชุด

### หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

ข้อ ๑๗. หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ใช้แบบ สธ. ๑

ข้อ ๑๘. หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ทำขึ้น ๓ ฉบับ มอบให้ผู้ดูแลรักษาถือไว้ ๑ ฉบับ เก็บไว้ ณ สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินสาขา ๑ ฉบับ และเก็บไว้ ณ กรมที่ดิน ๑ ฉบับ กรณีที่ดินตั้งอยู่คาบเกี่ยว หลายจังหวัดให้จัดทำเพิ่มขึ้นตามจังหวัดที่เกี่ยวข้อง

### ใบแทนหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

ข้อ ๑๙. ถ้าหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงฉบับผู้ดูแลรักษาชำรุดหรือสูญหายให้ผู้ดูแลรักษาแจ้งความประสงค์ขอรับใบแทนต่ออธิบดีกรมที่ดิน โดยยื่นผ่านสำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินสาขา

ข้อ ๒๐. เมื่อเจ้าพนักงานที่ดินได้รับคำขอแล้ว ให้ทำการสอบสวนตามควรแก่กรณีโดยไม่ต้องประกาศ

ข้อ ๒๑. เมื่อได้ดำเนินการตามข้อ ๑๙ ไม่มีการขัดข้องแล้ว ให้เจ้าพนักงานที่ดินสร้างใบแทนหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงขึ้นใหม่ตามจำนวนที่ชำรุดสูญหาย และส่งเรื่องทั้งหมดไปกรมที่ดิน เพื่อให้อธิบดีลงนามในใบแทน

ข้อ ๒๒. แบบใบแทนหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ให้ใช้แบบ สธ. ๑ โดยประทับตราสีแดงว่า “ใบแทน” ไว้ที่ด้านหน้าหน้าคำว่า “หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง” ด้านใต้รูปแผนที่ให้หมายเหตุด้วยอักษรสีแดงว่า “หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้ออกให้เมื่อวันที่ .....เดือน..... พ.ศ. ....” และให้เจ้าพนักงานที่ดินลงลายมือชื่อพร้อมวัน เดือน ปี กำกับไว้ด้วย

ข้อ ๒๓. ถ้าหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงฉบับที่เก็บไว้ ณ สำนักงานที่ดินหรือกรมที่ดินชำรุดสูญหาย ให้เจ้าพนักงานที่ดินเรียกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงฉบับใดฉบับหนึ่งมาจำลองเป็นรูปถ่ายเก็บไว้เป็นหลักฐานได้

### การเก็บเอกสาร

ข้อ ๒๔. การเก็บหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ให้ใช้ปกหรือแฟ้มเก็บเช่นเดียวกับโฉนดที่ดิน โดยเก็บเป็นเล่ม ๆ ละ ๕๐ ฉบับ เรียงตามลำดับเลขที่จากน้อยไปหามาก

ข้อ ๒๕. การเก็บเอกสารเกี่ยวกับการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ให้ปฏิบัติเช่นเดียวกับการเก็บสารบบที่ดินโดยแยกไว้เป็นอำเภอและให้เก็บไว้ต่างหากไม่รวมกับสารบบที่ดิน

### ค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่าย

ข้อ ๒๖. ในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมใด ๆ ทั้งสิ้น

ข้อ ๒๗. ค่าใช้จ่ายให้วางเป็นเงินมัดจำได้แก่

๒๗.๑ ค่าหลักเขตที่ดิน ในกรณีที่ผู้ขอไม่นำหลักเขตมา

๒๗.๒ ค่าพาหนะเดินทางของพนักงานเจ้าหน้าที่ และคนงานที่ไปทำการรังวัดให้จ่ายเท่าที่จำเป็นและจ่ายไปจริง

๒๗.๓ ค่าเบี้ยเลี้ยงของพนักงานเจ้าหน้าที่ ค่าเช่าที่พัก และค่าจ้างคนงานที่จ้างไปทำการรังวัด ให้เรียกตามระเบียบและอัตราของทางราชการที่ใช้อยู่ในขณะนั้น

## ๑๙๐ คู่มือสนับสนุนการคุ้มครองที่ดินของรัฐ

๒๗.๔ ค่าป่วยการของเจ้าพนักงานผู้ปกครองท้องที่ให้เป็นไปตามที่กฎกระทรวงกำหนด คนหนึ่งวันละ ๕๐ บาท

### การเปลี่ยนอำนาจหน้าที่ผู้ดูแลรักษา

**ข้อ ๒๘.** ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ได้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไปแล้ว หากมีการเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ผู้ดูแลรักษาจากทบวงการเมืองหนึ่งไปยังอีกทบวงการเมืองหนึ่งให้มอบหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงกันได้โดยไม่ต้องแก้ไขชื่อและทำการรังวัดใหม่

### การเปลี่ยนหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์เป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

**ข้อ ๒๙.** ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของทางราชการแปลงใด หากปรากฏว่าได้มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ยึดถืออยู่และผู้ดูแลรักษาประสงค์จะเปลี่ยนเป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงก็ให้ดำเนินการได้โดยเมื่อออกให้ไปแล้วให้เรียกโฉนดเดิมมาหมายเหตุด้วยตัวอักษรสีแดงว่าที่ดินแปลงนี้ได้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ไปแล้วตามหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเลขที่..... แล้วให้เจ้าพนักงานที่ดินลงชื่อ วัน เดือน ปี กำกับไว้เป็นหลักฐาน แล้วเก็บเข้าสารบบของที่ดินแปลงนั้น สำหรับโฉนดของสำนักงานที่ดินให้ตัดออกจากเล่มและดำเนินการเช่นเดียวกัน

### การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงกรณีเปลี่ยนประเภทที่ดิน

**ข้อ ๓๐.** ที่ดินที่ได้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ไปแล้ว หากภายหลังมีการเปลี่ยนประเภทที่ดินและผู้ดูแลรักษาประสงค์จะขอเปลี่ยนหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงใหม่ เพื่อให้ตรงกับสภาพที่ดินก็ให้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ใหม่ได้ โดยไม่ต้องประกาศและทำการรังวัดใหม่ เมื่อออกให้แล้วให้เรียกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเดิมมาหมายเหตุด้วยตัวอักษรสีแดงว่า “ได้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ใหม่แล้วตามหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเลขที่.....” แล้วให้เจ้าพนักงานที่ดินลงชื่อและวัน เดือน ปี กำกับไว้เป็นหลักฐาน แล้วเก็บเข้าสารบบของที่ดินแปลงนั้น สำหรับฉบับที่เก็บไว้ ณ จังหวัดและกรมที่ดินก็ให้ดำเนินการเช่นเดียวกัน

**ข้อ ๓๑.** ให้ยกเลิกคำสั่งหรือระเบียบการอื่นใด เฉพาะในส่วนที่ขัดหรือแย้งกับระเบียบนี้เสียทั้งสิ้น

ประกาศ ณ วันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๗

(ลงชื่อ) อรรถ วิสูตรโยธาภิบาล  
(นายอรรถ วิสูตรโยธาภิบาล)  
อธิบดีกรมที่ดิน



ระเบียบกรมที่ดิน  
ว่าด้วยการเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง  
พ.ศ. ๒๕๒๙

โดยที่ขณะนี้ยังไม่มีระเบียบเกี่ยวกับการเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง  
ที่ออกไปโดยผิดพลาดคลาดเคลื่อน ฉะนั้นจึงกำหนดวิธีการเพิกถอนหรือแก้ไขไว้ดังนี้

**ข้อ ๑** ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือสำคัญสำหรับ  
ที่หลวง พ.ศ. ๒๕๒๙”

**ข้อ ๒** ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันนี้เป็นต้นไป

**ข้อ ๓** เมื่อปรากฏว่าได้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไปโดยผิดพลาดคลาดเคลื่อน เป็นต้นว่า

(๑) ออกไปผิดแปลง หรือทับที่บุคคลอื่น

(๒) แนวเขตผิดพลาดคลาดเคลื่อน เช่น เดิมรังวัดตามทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ต่อมาพบ  
ประกาศหวงห้ามและปรากฏว่าอาณาเขตไม่ตรงกัน

(๓) จำลองรูปแผนที่หรือคำนวณเนื้อที่ผิดพลาดคลาดเคลื่อน

ให้จังหวัดสอบสวนพยานหลักฐาน สรุปล้างเหตุที่ผิดพลาดคลาดเคลื่อน พร้อมส่งหนังสือสำคัญ  
สำหรับที่หลวงฉบับที่เก็บไว้ ณ สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขา และฉบับผู้ดูแลรักษา  
ไปยังกรมที่ดิน

ถ้าจะต้องมีการรังวัดตรวจสอบเพื่อให้ทราบว่า รูปแผนที่หรือเนื้อที่ผิดพลาดคลาดเคลื่อนหรือไม่  
ให้อธิบดีกรมที่ดินส่งรังวัดตรวจสอบ หรือให้ทบวงการเมืองผู้ดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น  
แสดงความประสงค์ขอรังวัดตรวจสอบต่ออธิบดีกรมที่ดิน โดยยื่นผ่านสำนักงานที่ดินจังหวัด หรือสำนักงาน  
ที่ดินจังหวัดสาขา ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ในเขต ส่วนวิธีการรังวัดให้อนุโลมปฏิบัติเช่นเดียวกับการรังวัดสอบเขต  
โฉนดที่ดิน

**ข้อ ๔** ถ้าอธิบดีกรมที่ดินได้พิจารณาแล้ว เห็นสมควรว่าจะต้องเพิกถอนหรือแก้ไขก่อนมีคำสั่ง  
ให้ดำเนินการ ดังนี้

(๑) ให้อธิบดีกรมที่ดินแจ้งให้ทบวงการเมืองหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษา  
ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นทราบ เพื่อให้คัดค้านภายในกำหนด ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง

(๒) การเพิกถอนหรือแก้ไขรูปแผนที่ นอกจากจะต้องดำเนินการตาม (๑) แล้วให้อธิบดีกรมที่ดิน  
ส่งไปยังเจ้าพนักงานที่ดินที่จังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา ประกาศการเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือ  
สำคัญสำหรับที่หลวงให้ประชาชนทราบ มีกำหนด ๓๐ วัน โดยปิดไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดินจังหวัด  
หรือสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขา ๑ ฉบับ ณ ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอท้องที่หรือที่ทำการเขต ๑ ฉบับ  
ที่ทำการกำนัน ๑ ฉบับ ในบริเวณที่ดินนั้น ๑ ฉบับ ในเขตเทศบาลให้ปิดไว้ ณ สำนักงานเทศบาลหรือในเขต  
กรุงเทพมหานครให้ปิดไว้ ณ ศาลว่าการอีก ๑ ฉบับ ถ้าเป็นการแก้ไขรูปแผนที่ ให้มีแผนที่แสดงแนวเขตที่ดินเดิม  
และที่จะแก้ไขท้ายประกาศด้วย

## ๑๙๒ คู่มือสับสนุนการคุ้มครองที่ดินของรัฐ

(๓) ถ้ามีการคัดค้านให้อธิบดีกรมที่ดินเสนอเรื่องให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาสั่งการ

**ข้อ ๕** เมื่ออธิบดีกรมที่ดินมีคำสั่งให้เพิกถอนหรือแก้ไขแล้ว ให้ผู้อำนวยการกองสำรวจและควบคุมที่ดินของรัฐ กรมที่ดิน เป็นผู้หมายเหตุการเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงทั้งสามฉบับให้ถูกต้องตรงกัน โดยปฏิบัติดังนี้

(๑) กรณีเพิกถอน ให้หมายเหตุด้วยวิธีขีดเส้นคู่ขนานด้วยหมึกสีแดงบนด้านหน้าของหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง แล้วเขียนด้วยอักษรสีแดงว่า “หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ฉบับนี้ได้เพิกถอนตามคำสั่งอธิบดีกรมที่ดินที่.....ลงวันที่.....เดือน.....พ.ศ. ....” แล้ว ลงนามพร้อมวัน เดือน ปี กำกับไว้

(๒) กรณีแก้ไข ให้ขีดฆ่าส่วนที่คลาดเคลื่อนออกด้วยหมึกสีแดง แล้วแก้ไขให้ถูกต้องตามคำสั่งและหมายเหตุด้วยอักษรสีแดงว่า “ได้แก้ไขตามคำสั่งอธิบดีกรมที่ดินที่.....ลงวันที่.....เดือน.....พ.ศ. ....” แล้วลงนามพร้อมวัน เดือน ปี กำกับไว้

**ข้อ ๖** ให้เจ้าหน้าที่หมายเหตุการเพิกถอนหรือแก้ไขทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ให้สอดคล้องกับการเพิกถอนหรือการแก้ไข ตามข้อ ๕ โดยให้ลงนามพร้อม วัน เดือน ปี กำกับไว้ด้วย

**ข้อ ๗** เมื่อได้มีการเพิกถอนหรือแก้ไขแล้ว ให้อธิบดีกรมที่ดินแจ้งให้ทบวงการเมืองพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นทราบอีกครั้งหนึ่ง

**ข้อ ๘** หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงที่ได้ดำเนินการเพิกถอนแล้วให้เก็บไว้ในกรมที่ดิน

**ข้อ ๙** การแก้ไขหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เนื่องจากเขียนหรือพิมพ์ข้อความผิดพลาดคลาดเคลื่อนโดยมีหลักฐานชัดแจ้ง รวมทั้งการแก้ไขรายละเอียดในหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ถูกต้องตามข้อเท็จจริงที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งมีใช้การแก้ไขรูปแผนที่หรือเนื้อที่ เป็นต้นว่าเครื่องหมายที่ดินข้างเคียง เมื่อทบวงการเมืองหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรให้แก้ไข ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขามีอำนาจแก้ไขแล้วให้รายงานไปยังกรมที่ดินเพื่อแก้ไขหลักฐานให้ถูกต้องตรงกัน

สำหรับการหมายเหตุการแก้ไขหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงฉบับเก็บไว้ ณ กรมที่ดิน ให้ผู้อำนวยการกองสำรวจและควบคุมที่ดินของรัฐ กรมที่ดิน เป็นผู้ดำเนินการ

**ข้อ ๑๐** ให้ผู้อำนวยการกองสำรวจและควบคุมที่ดินของรัฐรักษาการตามระเบียบนี้

ประกาศ ณ วันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๒๙

(ลงชื่อ) ศิริ เกวลินสฤษดี  
(นายศิริ เกวลินสฤษดี)  
อธิบดีกรมที่ดิน

(หมายเหตุ เวียนโดยหนังสือเวียนกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๑/๒๔๐๙๓ ลงวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๒๙)



ระเบียบกระทรวงมหาดไทย  
ว่าด้วยการมอบหมายให้สภาตำบลหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นช่วยเหลือ  
ในการดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง  
พ.ศ. ๒๕๔๓

ด้วยกระทรวงมหาดไทยเห็นสมควร ปรับปรุงระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการมอบหมายให้สภาตำบลช่วยเหลือควบคุมการดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๑๙ ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น สอดคล้องกับพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ โดยให้ครอบคลุมถึงกรุงเทพมหานคร องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล เมืองพัทยา และราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นด้วย กระทรวงมหาดไทยจึงออกระเบียบไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการมอบหมายให้สภาตำบลหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นช่วยเหลือในการดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๔๓”

ข้อ ๒ ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

ข้อ ๓ ให้ยกเลิก

(๑) ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการมอบหมายให้สภาตำบลมีส่วนช่วยเหลือควบคุมการดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๑๙

(๒) ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการมอบหมายให้สภาตำบลมีส่วนช่วยเหลือควบคุมการดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๗

ข้อ ๔ ในระเบียบนี้

“สภาตำบล” หมายถึง สภาตำบลตามกฎหมายว่าด้วยสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล

“องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น” หมายถึง กรุงเทพมหานคร องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล และราชการส่วนท้องถิ่นที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้น

“ผู้บริหารท้องถิ่น” หมายถึง ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี นายกเมืองพัทยา และประธานกรรมการองค์การบริหารส่วนตำบล

“สภาท้องถิ่น” หมายถึง สภากรุงเทพมหานคร สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด สภาเทศบาล สภาเมืองพัทยา และสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

“นายอำเภอ” ให้ความหมายรวมถึง ผู้อำนวยการเขต ปลัดอำเภอ ผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ

ข้อ ๕ ภายในเดือนมีนาคมของทุกปี ให้จังหวัดส่งอำเภอทุกอำเภอในเขตจังหวัด ทำการสำรวจที่ดินสาธารณประโยชน์ในเขตท้องที่ของตนว่ายังไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเป็นจำนวนเท่าใด สมควรดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไว้เป็นหลักฐานหรือไม่ เพียงใด พร้อมทั้งเหตุผล แล้วรายงานให้จังหวัดทราบเพื่อรายงานกรมที่ดินตามแบบท้ายระเบียบนี้

ในการสำรวจนี้ อำเภออาจขอให้สภาตำบลหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมมือช่วยเหลือในการสอบสวนประวัติ นำข้อเท็จจริงที่สงสัยและปฏิบัติการอื่น ๆ เท่าที่สภาตำบลหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจะทำได้

## ๑๙๔ คู่มือสนับสนุนการคุ้มครองที่ดินของรัฐ

เมื่อท้องที่อำเภอใดได้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงครบถ้วนหมดในปีใดแล้ว ปีต่อไปให้อำเภอนั้นงดการสำรวจตามข้อนี้ได้

**ข้อ ๖** หลังจากทำการสำรวจแล้ว เมื่อเจ้าหน้าที่ได้ออกไปทำการรังวัดเพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ณ ท้องที่ใด ให้สภาตำบลหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความร่วมมือและช่วยเหลือประสานงานกับเจ้าหน้าที่ดังกล่าว ดังนี้

(๑) ชี้แจงและประกาศให้ราษฎรในท้องที่ทราบ

(๒) ให้ความอนุเคราะห์และให้ความสะดวกแก่เจ้าหน้าที่ในเรื่องที่พัก ความปลอดภัย การติดต่อนัดหมายกับเจ้าของที่ดินข้างเคียง

(๓) ช่วยแก้ไขปัญหาอุปสรรค และข้อขัดข้องต่าง ๆ หากจะเกิดขึ้น

(๔) ปฏิบัติการอื่น ๆ ตามที่เห็นสมควร เพื่อให้การดำเนินการได้เสร็จเรียบร้อย สมความมุ่งหมาย

**ข้อ ๗** เพื่อให้การรังวัดในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้เป็นไปโดยถูกต้องได้เนื้อที่และขอบเขตที่แท้จริง เมื่อเจ้าหน้าที่จะไปทำการรังวัดเพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแปลงใดในท้องที่ใด นายอำเภอจะได้แจ้งให้สภาตำบลหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทราบ ให้สภาตำบลหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมอบหมายผู้แทนไปช่วยควบคุมดูแลการรังวัดของเจ้าหน้าที่ หากเห็นว่า เป็นการไม่ถูกต้องด้วยประการใด ให้ประธานสภาตำบลหรือผู้บริหารท้องถิ่นแจ้งให้นายอำเภอทราบด้วย

เมื่อเจ้าหน้าที่ได้รับแจ้งจากประธานสภาตำบลหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามความในวรรคหนึ่งแล้ว ให้ระงับการรังวัดและการดำเนินการไว้ก่อนจนกว่าจะได้รับคำสั่งจากนายอำเภอ

**ข้อ ๘** ในกรณีที่ปรากฏว่า การรังวัดเพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแปลงใดได้เนื้อที่น้อยไปจากหลักฐานเดิม โดยไม่ปรากฏว่ามีผู้บุกรุก ให้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงตามผลการรังวัดดังกล่าวไปก่อนเสร็จแล้วให้นายอำเภอสอบสวนข้อเท็จจริงว่า ที่ดินสาธารณประโยชน์แปลงนั้นน้อยไปเพราะเหตุใด มีจำนวนเนื้อที่เท่าใด โดยขอความเห็นต่อสภาตำบลหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อประกอบการพิจารณา หากสภาตำบลหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความเห็นเป็นอย่างอื่นภายในสามสิบวัน ให้ดำเนินการต่อไป

**ข้อ ๙** ในกรณีที่มีปัญหาว่า ที่ดินสาธารณประโยชน์แห่งใดสมควรจะคงสภาพเพื่อทำการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไว้เป็นหลักฐาน หรือสมควรจะถอนสภาพเพื่อนำมาจัดสรรให้ราษฎรทำกิน หรือจัดประโยชน์อย่างอื่น หรือกรณีที่มีผู้บุกรุกสมควรจะดำเนินการขับไล่หรือไม่ เมื่อนายอำเภอร้องขอ ให้สภาตำบลหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนัดประชุมพิจารณาให้ความเห็น โดยให้ประชาชน ผู้นำชุมชน ผู้นำศาสนา หน่วยงานของรัฐหรือองค์การเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมตัดสินใจร่วมกับสภาตำบลหรือสภาท้องถิ่นด้วยเสร็จแล้วส่งผลการประชุมให้นายอำเภอเพื่อดำเนินการต่อไป

**ข้อ ๑๐** ในการมอบหมายให้ผู้ใดเป็นผู้แทนสภาตำบลหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามข้อ ๗ การประชุมให้ความเห็นชอบตามข้อ ๘ และการพิจารณาให้ความเห็นตามข้อ ๙ ให้สภาตำบลหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ทำรายงานการประชุมไว้เป็นหลักฐานทุกครั้ง

ข้อ ๑๑ ในการที่สภาตำบลหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ให้ความช่วยเหลือในการรังวัด เพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแก่ทางราชการตามระเบียบนี้ สภาตำบลหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น อาจได้รับการช่วยเหลือค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับค่าตอบแทน ค่าจ้าง และค่าเบี้ยเลี้ยงตามอัตราที่กรมที่ดินจะกำหนด โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

ประกาศ ณ วันที่ ๓ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓

(ลงชื่อ) วัฒนา อัครเวม

(นายวัฒนา อัครเวม)

รัฐมนตรีช่วยว่าการฯ ปฏิบัติราชการแทน

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

(ประกาศในราชกิจจานุเบกษาฉบับประกาศทั่วไป เล่ม ๑๑๗ ตอนพิเศษ ๔๓ ง วันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๔๓)



ระเบียบกระทรวงมหาดไทย  
ว่าด้วยการสอบสวนเกี่ยวกับการบุกรุกที่หรือทางสาธารณประโยชน์  
พ.ศ.๒๕๓๙

เพื่อให้การสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการบุกรุกที่หรือทางสาธารณประโยชน์เป็นไปด้วยความถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย กระทรวงมหาดไทยจึงออกระเบียบไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการบุกรุกที่หรือทางสาธารณประโยชน์ พ.ศ. ๒๕๓๙”

ข้อ ๒ ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศเป็นต้นไป

ข้อ ๓ บรรดาระเบียบ ข้อบังคับ และคำสั่งอื่นใด ในส่วนที่กำหนดไว้แล้วในระเบียบนี้ หรือซึ่งขัดหรือแย้งกับระเบียบนี้ ให้ใช้ระเบียบนี้แทน

ข้อ ๔ ในระเบียบนี้

“ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวน” หมายถึง เจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้หนึ่งผู้ใดหรือคณะกรรมการสอบสวนที่ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือปลัดกรุงเทพมหานครแต่งตั้งแล้วแต่กรณี

“ผู้มีส่วนได้เสีย” หมายถึง

(๑) ผู้ที่มีผลประโยชน์ได้เสียเกี่ยวข้องกับการบุกรุกที่หรือทางสาธารณประโยชน์

(๒) ผู้ที่เป็นญาติเกี่ยวข้องกับผู้บุกรุกตาม (๑) ได้แก่เป็นบุพการี หรือผู้สืบสันดาน ไม่ว่าชั้นใด ๆ หรือเป็นพี่น้อง หรือเป็นลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงภายในสามชั้น หรือเป็นญาติ เกี่ยวพันทางแต่งงาน นับได้เพียงสองชั้น

(๓) เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมของบุคคลตาม (๑)

(๔) เป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกหนี้ หรือเป็นนายจ้าง หรือเคยเป็นนายจ้างของบุคคลตาม (๑)

ข้อ ๕ การแต่งตั้งผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวน

(๑) เมื่อมีการอันสมควรจะต้องสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการบุกรุกที่หรือทางสาธารณประโยชน์ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือปลัดกรุงเทพมหานคร แต่งตั้งผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนขึ้น

(๒) ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวกับการบุกรุกที่หรือทางสาธารณประโยชน์นั้น ไม่สมควรจะได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวน

(๓) เมื่อมีการคัดค้านหรือโต้แย้งว่า ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนมีส่วนได้เสียในเรื่องที่มีการสอบสวน ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือปลัดกรุงเทพมหานครแล้วแต่กรณีพิจารณาสั่งการตามเห็นสมควร

ข้อ ๖ การสอบสวนให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนดำเนินการดังนี้

(๑) สอบสวนถึงประวัติความเป็นมา สภาพของที่ดิน อาณาเขตเนื้อที่และการใช้ประโยชน์ของที่ดินแปลงนั้น ๆ โดยชัดเจน นอกจากนี้ให้สอบสวนในประเด็นที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้ด้วย

ก. ที่ดินที่ทางราชการสงวนหวงห้ามไว้ นั้น ได้สงวนหวงห้ามไว้ ตั้งแต่เมื่อใด ผู้ใดประกาศสงวนหวงห้าม อาศัยอำนาจตามกฎหมายใด มีหลักฐานอย่างไรบ้าง ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกันมาอย่างไร ตั้งแต่เมื่อใด ในปัจจุบันยังใช้ประโยชน์ร่วมกันอยู่ หรือเลิกใช้แล้วตั้งแต่เมื่อใด เพราะเหตุใด

ข. ทางน้ำ หนอง บึง นั้น ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกันมาอย่างไร มีบริเวณต้นเงินหรือไม่เพียงใด การต้นเงินนั้น เป็นไปในลักษณะใด กล่าวคือ มีบุคคลทำให้เกิดขึ้นหรือเป็นไปโดยธรรมชาติ

ค. ถนน ทางเดิน นั้นมีความเป็นมาอย่างไร กล่าวคือ เจ้าของที่ดินอุทิศให้โดยตรง หรือโดยปริยาย หรืออย่างไร ทางเส้นนี้เริ่มจากที่ใดถึงที่ใด ใช้กันอย่างไร เป็นทางซึ่งสาธารณชนใช้หรือใช้เฉพาะเจ้าของที่ดินในละแวกนั้น

ง. ที่ชายตลิ่งนั้น ตามปกติน้ำท่วมถึงหรือไม่ เพียงใด ท่วมถึงทุกปีหรือไม่ เป็นระยะเวลาานานเท่าใด ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือไม่ เพียงไร หรือมีผู้ใดใช้ประโยชน์หรือไม่

(๒) จัดทำแผนที่สังเขป แสดงเขตที่หรือทางสาธารณประโยชน์ที่ดินข้างเคียงและส่วนที่มีผู้บุกรุกเพื่อประกอบการพิจารณาด้วย

(๓) สอบสวนผู้สูงอายุ และผู้ปกครองท้องที่ทั้งในอดีตและปัจจุบันที่เคยรู้เห็นหรือใช้ประโยชน์ในที่หรือทางสาธารณประโยชน์นั้นมาก่อนเป็นหลัก

(๔) ในกรณีที่มีผู้เกี่ยวข้องประสงค์จะนำพยานหลักฐานอื่นมาเพิ่มเติมสำนวนการสอบสวน หรือประสงค์จะให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนทำการสอบสวนพยานบุคคลใดหรือรวบรวมพยานหลักฐานอื่นใด ให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนพิจารณาดำเนินการตามความจำเป็นและสมควรโดยให้ความเป็นธรรมแก่คู่กรณีทุกฝ่ายด้วย

(๕) สรุปรายชื่อเท็จจริงและพยานหลักฐานให้ผู้ที่ถูกร้องเรียนว่ากระทำการบุกรุกทราบ ถ้าผู้ที่ถูกร้องเรียนว่ากระทำการบุกรุกยอมรับ ก็ให้บันทึกถ้อยคำไว้เป็นหลักฐาน แต่ถ้าผู้นั้นให้ถ้อยคำปฏิเสธหรือไม่ยอมรับ ให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงว่าผู้นั้นได้ที่ดินมาอย่างไร ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ครอบครองทำประโยชน์อย่างไร เมื่อใด

(๖) เมื่อผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนได้ดำเนินการตาม (๕) แล้ว ให้แจ้งให้คู่กรณีทุกฝ่ายได้รับทราบข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานจากการสอบสวน ซึ่งรวมทั้งข้อกล่าวหาข้อปฏิเสธ หรือข้อเท็จจริงที่เป็นผลร้ายต่อคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง พร้อมทั้งแจ้งให้คู่กรณีดังกล่าวทราบว่า สามารถจะนำเสนอข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน ทั้งพยานบุคคลและพยานเอกสารของตนเองได้ ในระยะเวลาอันสมควร ซึ่งผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนจะเป็นผู้พิจารณากำหนดระยะเวลาดังกล่าวตามความจำเป็นแล้วแต่กรณี

(๗) การแจ้งตาม (๕) และ (๖) ให้คำนึงถึงความเสียหายหรือความปลอดภัยซึ่งอาจเกิดแก่พยานด้วย

**ข้อ ๗** ในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวนี้ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนต้องวางตัวเป็นกลางไม่ลำเอียง ไม่ชี้หน้า ช่มชู้ หรือหลอกลวง หรือใช้วิธีการอื่นใด ในทำนองเดียวกันต่อคู่กรณีหรือพยาน เพื่อให้คู่กรณีหรือพยานเสนอข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานโดยจำยอม

**ข้อ ๘** เมื่อดำเนินการเสร็จแล้ว ให้สรุปสำนวนเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดหรือปลัดกรุงเทพมหานคร แล้วแต่กรณี โดยให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนรายงานประกอบไว้ในสำนวนด้วยว่า ได้ดำเนินการตามขั้นตอนในข้อ ๖ แล้ว และในการเปิดโอกาสให้คู่กรณีทุกฝ่ายได้รับทราบข้อกล่าวหา ข้อปฏิเสธ รวมทั้งการให้คู่กรณีทุกฝ่ายนำพยานหลักฐานมาสืบเพิ่มเติมนั้น ผู้มีอำนาจหน้าที่สอบสวนได้ให้ระยะเวลาในแต่ละขั้นตอน

๑๙๘ คู่มือสนับสนุนการคุ้มครองที่ดินของรัฐ

เท่าใด และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือปลัดกรุงเทพมหานครพิจารณาสั่งการหรือดำเนินการตามที่เห็นสมควร  
รวมทั้งแจ้งให้คูกรณีทราบ

ประกาศ ณ วันที่ ๒๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๓๙

(ลงชื่อ) บรรหาร ศิลปอาชา

(นายบรรหาร ศิลปอาชา)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย



ระเบียบกระทรวงมหาดไทย  
ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็น  
สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

พ.ศ. ๒๕๕๓

โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๔ ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ และมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกระเบียบไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. ๒๕๕๓”

ข้อ ๒ ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ ๓ ให้ยกเลิกระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๔

บรรดาระเบียบ ข้อบังคับหรือคำสั่งอื่นใด ที่ขัดหรือแย้งกับระเบียบนี้ให้ใช้ระเบียบนี้แทน

ข้อ ๔ ให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามระเบียบนี้โดยให้มีอำนาจตีความวินิจฉัยปัญหา รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติ เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบนี้

หมวด ๑  
ลักษณะที่ดิน

ข้อ ๕ ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่อยู่ในบังคับของระเบียบนี้ หมายถึง ที่ดินสำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็นโดยสภาพธรรมชาติ โดยการร่วมกันของประชาชน โดยทางนิติกรรม หรือโดยผลของกฎหมาย เช่น ที่ชายตลิ่ง ที่ป่าช้า ทางบก ทางน้ำ สวนสาธารณะ ที่เลี้ยงสัตว์ และที่สาธารณะประจำตำบลหรือหมู่บ้าน

## หมวด ๒ อำนาจหน้าที่

ข้อ ๖ อำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินตามข้อ ๕ ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ นายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่

ในกรณีมีข้อพิพาทหรือคดีเกี่ยวกับที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ ระวังข้อพิพาทหรือร้องทุกข์กล่าวโทษภายในสามสิบวัน นับแต่รู้เหตุแห่งข้อพิพาทหรือคดีนั้น เว้นแต่คดี จะขาดอายุความให้ร้องทุกข์กล่าวโทษโดยทันที

หากมิได้มีการดำเนินการตามวรรคสอง ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแจ้งเหตุผลและความจำเป็น ให้นายอำเภอรอบภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ครบกำหนด และให้นายอำเภอเป็นผู้ดำเนินการหรือนายอำเภอ ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการก็ได้

การดำเนินการระวังข้อพิพาทหรือการดำเนินคดีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือนายอำเภอ ได้ดำเนินการไปก่อนระเบียบนี้ใช้บังคับ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือนายอำเภอดำเนินการต่อไป จนกว่าจะถึงที่สุด

ความในวรรคสอง ไม่เป็นการตัดอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอที่จะดำเนินการฝ่ายเดียว

## หมวด ๓ การใช้ประโยชน์

ข้อ ๗ นายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจใช้ หรือยินยอมให้บุคคลอื่นใช้ที่ดิน อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการ จังหวัดและปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดิน กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง และระเบียบที่กระทรวงมหาดไทย กำหนด

ข้อ ๘ การขออนุญาตใช้ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๘ วรรคสอง การขออนุญาตใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐตามมาตรา ๙ และการขอสัมปทานตามมาตรา ๑๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ให้ปฏิบัติตามกฎ หรือระเบียบว่าด้วยการนั้นที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

ข้อ ๙ ทบวงการเมืองตามประมวลกฎหมายที่ดินอาจขอเปลี่ยนแปลงสภาพการใช้ที่ดินอันเป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน จากการใช้เพื่อประโยชน์อย่างหนึ่งเป็นอีกอย่างหนึ่งได้ ทั้งนี้ ให้ปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ ร่วมกันที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

## หมวด ๔ การจัดทำทะเบียน

ข้อ ๑๐ ที่ดินตามข้อ ๕ เว้นแต่ ที่ชายตลิ่ง ทางบก ทางน้ำ ลำกระโดง ลำรางสาธารณะหรือทางระบายน้ำ รวมทั้งที่เรียกชื่ออย่างอื่นในทำนองเดียวกัน ให้นายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ ตามแบบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด จำนวน ๔ ชุด โดยให้เก็บรักษาไว้ที่อำเภอ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานที่ดินจังหวัด และกรมที่ดิน แห่งละ ๑ ชุด

ถ้าที่ดินแปลงใดยังไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันตามกฎหมาย เป็นผู้ดำเนินการขออนุญาตออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

สำหรับทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ที่ได้จัดทำไว้ก่อนระเบียบนี้ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขอคัดสำเนาเพื่อจัดเก็บไว้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นท้องถิ่นด้วย

ในการดำเนินการข้างต้นให้สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขา ให้การสนับสนุนในการดำเนินการ เช่น ด้านข้อมูลและการรังวัดทำแผนที่

ข้อ ๑๑ กรณีที่ได้ดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแล้ว ให้ผู้ดูแลรักษาตรวจสอบทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ฉบับที่ผู้ดูแลรักษาเก็บไว้ หากไม่ปรากฏหลักฐานในทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์หรือปรากฏหลักฐานแต่รายละเอียดไม่ตรงกัน ให้แจ้งเจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการลงรายการเกี่ยวกับที่ดินแปลงนั้นในทะเบียนให้ครบถ้วน หรือดำเนินการแก้ไขทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ให้ตรงตามข้อเท็จจริงเสร็จแล้วลงลายมือชื่อพร้อมชื่อตัวบรรจง ตำแหน่ง และวัน เดือน ปี กำกับไว้

กรณีที่ได้มีพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่ดินตามข้อ ๕ หรือมีพระราชบัญญัติให้โอนที่ดินหรือมีคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอันถึงที่สุดว่าที่ดินดังกล่าวไม่เป็นที่ดินสาธารณะประโยชน์ทั้งแปลง ให้เจ้าพนักงานที่ดินจำหน่ายทะเบียนโดยการขีดฆ่ารายการทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ตลอดทั้งรายการ แต่หากกรณีเป็นที่ดินสาธารณะประโยชน์บางส่วนให้เจ้าพนักงานที่ดินแก้ไขรายการให้ถูกต้อง พร้อมทั้งหมายเหตุท้ายทะเบียนของที่ดินแปลงนั้นตามแต่กรณี ว่าที่ดินสาธารณะประโยชน์ดังกล่าวได้โอนหรือถอนสภาพตามพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา คำพิพากษา หรือคำสั่งศาลใด ตั้งแต่วันที่ใด สเสร็จแล้วลงลายมือชื่อพร้อมชื่อตัวบรรจง ตำแหน่ง และวัน เดือน ปี กำกับไว้

กรณีที่ยังมิได้มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เมื่อปรากฏว่าการจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ผิดพลาดคลาดเคลื่อน ให้สำนักงานที่ดินจังหวัดรวบรวมข้อเท็จจริงและความเห็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและอำเภอ เพื่อรายงานผู้ว่าราชการจังหวัดให้ความเห็นเพื่อเสนอกระทรวงมหาดไทยพิจารณาสั่งการหากกระทรวงมหาดไทยเห็นชอบให้แก้ไขหรือจำหน่ายรายการทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ ให้เจ้าพนักงานที่ดินแก้ไขรายการในทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์หรือหมายเหตุไว้ตอนท้ายของทะเบียนว่า “ไม่มีที่ดินตามระเบียบไว้ในทะเบียนเดิม” สเสร็จแล้วลงลายมือชื่อพร้อมชื่อตัวบรรจง ตำแหน่ง และวัน เดือน ปี กำกับไว้

เมื่อได้มีการแก้ไขหรือหมายเหตุในทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ตามวรรคหนึ่ง วรรคสองและวรรคสาม สเสร็จแล้ว ให้จัดส่งสำเนาทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ให้หน่วยงานตามข้อ ๑๐ แก้ไขหลักฐานทะเบียนให้ถูกต้องตรงกัน

หมวด ๕  
การตรวจสอบข้อเท็จจริง

ข้อ ๑๒ การตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินตามข้อ ๕ เช่น ประวัติความเป็นมา ที่ตั้ง ขอบเขต สภาพปัญหาและการแก้ไขปัญหา ให้เป็นหน้าที่ของนายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขาให้การสนับสนุนในการดำเนินการด้วย

หมวด ๖  
ค่าใช้จ่าย

ข้อ ๑๓ ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง การตรวจสอบหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง การดำเนินคดีกรณีมีข้อพิพาท การรังวัดทำแผนที่ การจัดทำทะเบียนที่ดิน สาธารณประโยชน์ รวมทั้งค่าใช้จ่ายอื่นใดที่เกี่ยวข้อง ให้เบิกจ่ายจากงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทเฉพาะกาล

ข้อ ๑๔ บรรดาคำขอ และเรื่องราวใดซึ่งได้ดำเนินการไปแล้ว หรืออยู่ระหว่างดำเนินการก่อนระเบียบนี้ ใช้บังคับให้ดำเนินการต่อไปได้ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบนี้

ประกาศ ณ วันที่ ๑๘ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๓

(ลงชื่อ) ถาวร เสนเนียม

(นายถาวร เสนเนียม)

รัฐมนตรีช่วยว่าการ ฯ ปฏิบัติราชการแทน

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

(ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศทั่วไป เล่ม ๑๒๗ ตอนพิเศษ ๙๕ ง ลงวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๕๓)



**ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี  
ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ  
พ.ศ. ๒๕๔๕**

โดยที่เห็นเป็นการสมควรปรับปรุงโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๔ ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการแก้ไขปัญหาและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐอย่างเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น เพื่อให้การประสานนโยบายและการปฏิบัติระหว่างหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐประเภทต่าง ๆ ให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ คำสั่ง ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรี ที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชากร ทั้งในทางสังคม การเมือง การปกครองและเสริมสร้างความสมดุลมั่นคงแข็งแรงในทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนในระยะยาว

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๑ (๘) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จึงวางระเบียบไว้ดังต่อไปนี้

**ข้อ ๑** ระเบียบนี้ เรียกว่า “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๕”

**ข้อ ๒** ให้ใช้ระเบียบนี้ ตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

**ข้อ ๓** ให้ยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๔

**ข้อ ๔** ในระเบียบนี้

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกระทรวงหรือกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ

“ที่ดินของรัฐ” หมายความว่า ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทุกประเภท เช่น ที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่สงวนหวงห้ามของรัฐ ที่สาธารณประโยชน์ และที่ราชพัสดุ เป็นต้น

“จังหวัด” หมายความว่า กรุงเทพมหานครด้วย

**ข้อ ๕** ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ” เรียกโดยย่อว่า “กบร” ประกอบด้วย

- |   |                  |
|---|------------------|
| (๑) รองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย               | ประธานกรรมการ    |
| (๒) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์                 | รองประธานกรรมการ |
| (๓) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม | กรรมการ          |
| (๔) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย                        | กรรมการ          |
| (๕) ปลัดกระทรวงกลาโหม                                   | กรรมการ          |
| (๖) ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์                           | กรรมการ          |

๒๐๔ คู่มือสนับสนุนการคุ้มครองที่ดินของรัฐ

(๗) ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	กรรมการ
(๘) ปลัดกระทรวงมหาดไทย	กรรมการ
(๙) อัยการสูงสุด	กรรมการ
(๑๐) ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ	กรรมการ
(๑๑) เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา	กรรมการ
(๑๒) ผู้บัญชาการทหารบก	กรรมการ
(๑๓) ผู้บัญชาการทหารเรือ	กรรมการ
(๑๔) ผู้บัญชาการทหารอากาศ	กรรมการ
(๑๕) อธิบดีกรมธนารักษ์	กรรมการ
(๑๖) เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	กรรมการ
(๑๗) อธิบดีกรมป่าไม้	กรรมการ
(๑๘) อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช	กรรมการ
(๑๙) อธิบดีกรมการปกครอง	กรรมการ
(๒๐) อธิบดีกรมที่ดิน	กรรมการ
(๒๑) ผู้ทรงคุณวุฒิที่ประธาน กปร. แต่งตั้ง อีกไม่เกินสามคน	กรรมการ
(๒๒) รองปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่รับผิดชอบการปฏิบัติราชการของสำนักแก้ไขปัญหาคาการบุกรุกที่ดินของรัฐ	กรรมการและเลขานุการ
(๒๓) ข้าราชการสำนักแก้ไขปัญหาคาการบุกรุกที่ดินของรัฐ สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ได้รับมอบหมายไม่เกินสองคน	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

**ข้อ ๖** กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระดำรงตำแหน่งคราวละสองปีนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง

ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งประธาน กปร. แต่งตั้ง พ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ หรือในกรณีที่ประธาน กปร. แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเพิ่มขึ้นในระหว่างที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งแต่งตั้งไว้เดิมยังมีวาระอยู่ในตำแหน่ง ให้ผู้ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งแทน หรือเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับแต่งตั้งเพิ่มขึ้นอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับการแต่งตั้งไว้เดิม

เมื่อกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นกำหนดตามวาระดังกล่าวในวาระหนึ่ง หากยังมีได้แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นใหม่ ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้นอยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินการต่อไปจนกว่ากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่

**ข้อ ๗** นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ตามข้อ ๖ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นตำแหน่งเมื่อ

- (๑) ตาย
- (๒) ลาออก
- (๓) เป็นบุคคลล้มละลาย

(๔) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(๕) ประธาน กบร. ให้ออก

(๖) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

**ข้อ ๘** ให้ กบร. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) เสนอนโยบายหรือแผนงานในการแก้ไขปัญหา และป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐต่อคณะรัฐมนตรี

(๒) กำหนดมาตรการในการแก้ไขปัญหาและมาตรการในการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ

(๓) กำหนด ติดตาม ดูแล และตรวจสอบให้หน่วยงานของรัฐ ดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบาย แผนงาน มาตรการในการแก้ไขปัญหาและมาตรการในการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ

(๔) รวบรวมข้อมูล เอกสารหลักฐาน และข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการครอบครองที่ดินของบุคคลใด ๆ ในที่ดินของรัฐ

(๕) เรียกให้หน่วยงานของรัฐส่งข้อมูลเอกสารหลักฐานและข้อเท็จจริง หรือขอให้ส่งผู้แทน มาชี้แจงเพื่อประกอบการพิจารณาของ กบร. หรือคณะอนุกรรมการ หรือคณะทำงานที่ กบร. แต่งตั้ง

(๖) ให้การสนับสนุนแก่หน่วยงานของรัฐในการดำเนินการแก้ไขปัญหาและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐในการขอตั้งงบประมาณ และในเรื่องอื่น ๆ ตามความเหมาะสม สามารถปฏิบัติงานให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยความรวดเร็ว

(๗) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานให้ปฏิบัติงานตามที่มอบหมาย

(๘) ให้หน่วยงานของรัฐและจังหวัดดำเนินการใด ๆ ที่เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐตามที่กำหนด

(๙) ดำเนินการหรือปฏิบัติงานอื่นใดที่เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ ให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ คำสั่ง ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

**ข้อ ๙** ให้สำนักแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นฝ่ายเลขานุการของ กบร. กับให้มีอำนาจหน้าที่ประสานนโยบายการปฏิบัติระหว่างหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ คำสั่ง ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง และตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผล และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ กบร. มอบหมาย

**ข้อ ๑๐** การดำเนินการแก้ไขปัญหาและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐก่อนระเบียบนี้ใช้บังคับ ให้ถือว่าเป็นการดำเนินการตามระเบียบนี้

**ข้อ ๑๑** ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามระเบียบนี้

ประกาศ ณ วันที่ ๒๗ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๕

(ลงชื่อ) พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร

(ทักษิณ ชินวัตร)

นายกรัฐมนตรี



คำสั่งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ  
ที่ ๑/๒๕๕๓  
เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ  
จังหวัดทุกจังหวัด (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร)

ด้วยคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) ในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๕๒ ได้พิจารณาเห็นว่า ในปัจจุบันได้มีการเปลี่ยนแปลงระบบกฎหมาย การยกฐานะของหน่วยงานของรัฐในราชการส่วนภูมิภาค และมีความจำเป็นในการเพิ่มเติมผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ จังหวัดทุกจังหวัด ดำเนินการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ให้เป็นไปโดยถูกต้อง เหมาะสม ด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ จึงมีมติให้ปรับปรุงแก้ไขคำสั่งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐที่ ๔-๗๘/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๔๖ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ จังหวัดทุกจังหวัด

อาศัยอำนาจตามความในข้อ ๘ (๗) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๕ จึงให้ยกเลิกคำสั่งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ที่ ๔-๗๘/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๔๖ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ จังหวัดทุกจังหวัด และให้แต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ จังหวัดทุกจังหวัดใหม่ เรียกโดยย่อว่า “กบร. จังหวัด” โดยมีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ ดังนี้

๑. องค์ประกอบ

- |  |                  |
|--|------------------|
| (๑) ผู้ว่าราชการจังหวัด  | ประธานอนุกรรมการ |
| (๒) อัยการจังหวัด  | อนุกรรมการ       |
| (๓) ธนารักษ์พื้นที่  | อนุกรรมการ       |
| (๔) ปฎิรูปที่ดินจังหวัด  | อนุกรรมการ       |
| (๕) ประชาสัมพันธ์จังหวัด   | อนุกรรมการ       |
| (๖) ผู้อำนวยการสำนักงานพัฒนาที่ดิน<br>เขต ๑-๑๒ ที่รับผิดชอบพื้นที่         | อนุกรรมการ       |
| (๗) ผู้อำนวยการสำนักบริหาร<br>พื้นที่อนุรักษ์ที่ ๑-๑๖ ที่รับผิดชอบพื้นที่  | อนุกรรมการ       |
| (๘) ผู้อำนวยการสำนักจัดการทรัพยากร<br>ป่าไม้ที่ ๑ - ๑๓ ที่รับผิดชอบพื้นที่ | อนุกรรมการ       |

- |  |                               |
|--|-------------------------------|
| (๙) นายอำเภอท้องที่ หรือปลัดอำเภอ<br>ผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ<br>(เฉพาะข้อโต้แย้งสิทธิในที่ดินของรัฐ<br>ที่อยู่ในการดูแลรับผิดชอบบรรจุอยู่<br>ในวาระการประชุม)   | อนุกรรมการ                    |
| (๑๐) หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด<br>ที่มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบหรือหัวหน้าส่วนราชการ<br>ผู้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ (เฉพาะข้อโต้แย้งสิทธิ<br>ในที่ดินของรัฐที่อยู่ในการดูแลหรือใช้ประโยชน์<br>บรรจุอยู่ในวาระการประชุม) | อนุกรรมการ                    |
| (๑๑) ผู้แทนเลขานุการ กปร.  | อนุกรรมการ                    |
| (๑๒) ปลัดจังหวัด   | อนุกรรมการและเลขานุการ        |
| (๑๓) หัวหน้าสำนักงานจังหวัด  | อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |
| (๑๔) เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด  | อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |
| (๑๕) ผู้อำนวยการสำนักงาน<br>ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด  | อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |
| (๑๖) ข้าราชการในสังกัดที่ทำการปกครอง<br>จังหวัดที่ประธาน กปร. จังหวัด<br>แต่งตั้ง หนึ่งท่าน  | อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |

## ๒. อำนาจหน้าที่

(๑) ดำเนินการแก้ไขปัญหาและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐให้เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๕

(๒) กำกับ ติดตาม ดูแลการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐที่ดูแลรักษาและใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ให้เป็นไปตามกฎหมาย คำสั่ง ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง และดำเนินการตามนโยบาย แผนงาน มาตรการแก้ไขปัญหาและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ ตามที่ กปร. กำหนด

(๓) กำหนดแผนงานประจำปีในการแก้ไขปัญหาหรือป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ และรายงานให้ กปร. ทราบ ภายในวันที่ ๓๐ มกราคม ของทุกปี

(๔) พิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ ตามมาตรการที่ กปร. กำหนด ในกรณีที่ต้องใช้ภาพถ่ายทางอากาศประกอบการพิสูจน์สิทธิให้ใช้ผลการอ่าน แพล ตีความภาพถ่ายทางอากาศของคณะอนุกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศที่ กปร. แต่งตั้ง

(๕) ตรวจสอบหรือดำเนินการใด ๆ เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการบุกรุกที่ดินของรัฐ และการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของรัฐ หากพบว่าดำเนินการไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือดำเนินการไปโดยผิดพลาดคลาดเคลื่อน ให้แจ้งหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ และคำสั่งที่เกี่ยวข้อง

(๖) รวบรวมข้อมูลเอกสารหลักฐานและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ

## ๒๐๘ คู่มือสับสนุนการคุ้มครองที่ดินของรัฐ

(๗) เร่งรัดการพิจารณาวินิจฉัยคำขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ ให้เป็นที่ยุติด้วยความรวดเร็ว

(๘) เรียกให้หน่วยงานของรัฐส่งข้อมูล เอกสารหลักฐาน ข้อเท็จจริง หรือขอให้ส่งผู้แทนมาชี้แจง เพื่อประกอบการพิจารณาหรือเชิญบุคคลใด ๆ มาให้ความเห็นต่อ กพร. จังหวัด

(๙) แต่งตั้งคณะทำงานหรือเจ้าหน้าที่เพื่อดำเนินการหรือปฏิบัติงานใด ๆ ในการแก้ไขปัญหา และป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ ตามที่ได้รับมอบหมาย

(๑๐) ประชาสัมพันธ์ผลการดำเนินงานของ กพร. จังหวัด และเสริมสร้างความเข้าใจในการแก้ไขปัญหาและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐในเขตจังหวัด

(๑๑) ให้จัดการประชุม กพร. จังหวัด เป็นประจำทุกเดือน อย่างน้อยเดือนละ ๑ ครั้ง และเมื่อประชุมเสร็จแล้วให้รายงานผลการดำเนินงานให้ฝ่ายเลขานุการ กพร. ทราบด้วย

(๑๒) รายงานผลการปฏิบัติงานในการแก้ไขและป้องกันปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐให้ กพร. ทราบ เป็นรายไตรมาส และรายปี สำหรับการรายงานผลเป็นรายปีนั้น ให้รายงานภายในวันที่ ๓๐ มกราคม ของปี ถัดไป

(๑๓) ดำเนินการใด ๆ ตามที่ กพร. หรือประธาน กพร. มอบหมาย

ให้ กพร. จังหวัด เบิกจ่ายเบี้ยประชุมตามพระราชกฤษฎีกาเบี้ยประชุมกรรมการ พ.ศ. ๒๕๔๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม จากงบประมาณของกระทรวงมหาดไทย โดยให้เบิกจ่ายที่จังหวัด

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๑๙ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๓

(ลงชื่อ) พลตรี สนั่น ขจรประศาสน์

(สนั่น ขจรประศาสน์)

รองนายกรัฐมนตรี

ประธานกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ



## คำสั่งที่ ๑๕๘/๒๕๐๑

เรื่อง ระเบียบปฏิบัติในการรังวัดทำแผนที่และการระวางแนวเขตที่ดิน  
อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันซึ่งเกิดขึ้นโดยสภาพ

โดยที่ได้พิจารณาเห็นสมควรวางระเบียบปฏิบัติในการรังวัดทำแผนที่และการระวางแนวเขตเกี่ยวกับที่หนอง คลอง บึง บาง หรือที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งเกิดขึ้นโดยสภาพ เฉพาะในบางกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับแนวเขตไม่ปรากฏแน่ชัดว่าอยู่ที่ใดให้เป็นการเรียบร้อย กระทรวงมหาดไทยจึงได้วางระเบียบปฏิบัติไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ถ้าที่ดินที่มีการรังวัดนั้นมิใช่ระวางแผนที่สำหรับออกโฉนดที่ดินอยู่แล้ว ให้ช่างแผนที่ยึดระวางแผนที่หรือหลักฐานการแผนที่เป็นหลักในการรังวัดตรวจสอบ โดยจัดการคัดหรือจำลองแผนที่ไปให้ละเอียดด้วยในขั้นต้นให้รังวัดตรวจสอบว่า ที่สาธารณประโยชน์ซึ่งปรากฏในระวางแผนที่นั้นมีอาณาเขตกว้างยาวเท่าใด แล้วรังวัดตรวจสอบจากสภาพพื้นที่ดินตามที่ปรากฏว่าคลาดเคลื่อนเปลี่ยนแปลงไปจากระวางแผนที่เพียงใดประการใดหรือไม่

ข้อ ๒ หากปรากฏว่าสภาพพื้นที่ดินคลาดเคลื่อนเปลี่ยนแปลงไปจากระวางแผนที่หรือหลักฐานการแผนที่เดิม ให้ช่างแผนที่หากหลักฐานเดิมโดยรอบคอบ เป็นต้นว่าหลักหมายเขตที่ดินหมุดหลักฐานแผนที่ ต้นไม้หรือวัตถุพยานอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งอาจใช้เป็นหลักฐานพยานยืนยันได้ แล้วจึงรังวัดตรวจสอบว่าอาณาเขตที่สาธารณประโยชน์ที่ถูกต้องอยู่ที่ใด คลาดเคลื่อนเปลี่ยนแปลงเพราะเหตุใด และให้ชี้แจงเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือผู้มีหน้าที่ดูแลรักษาคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งไประวางแนวเขตที่ดินสาธารณประโยชน์ทราบและร่วมกันพิจารณาเขตที่ดินนั้นต่อไป

ข้อ ๓ ในการพิจารณาว่าอาณาเขตที่ดินสาธารณประโยชน์ที่แท้จริงอยู่ที่ใด ประการใด ให้พิจารณาจากหลักฐานการรังวัดตรวจสอบตามข้อ ๑ และข้อ ๒ ประกอบกับเอกสารของทางราชการ เช่น ทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์แปลงนั้น ถ้าจำเป็นจะต้องสอบสวนพยานบุคคล ก็ให้เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือผู้มีหน้าที่ดูแลรักษาคุ้มครองป้องกันดำเนินการสอบสวน เสร็จแล้วจึงร่วมกันพิจารณากับช่างแผนที่เมื่อเจ้าหน้าที่ทั้งสองฝ่ายพิจารณาร่วมกันเห็นว่า หลักฐานตามที่รังวัดตรวจสอบและสอบสวนเป็นที่เชื่อถือและพอจะดำเนินการต่อไปได้ ก็ให้ชี้แจงยืนยันไว้โดยละเอียด

ข้อ ๔ ถ้าที่ดินนั้นยังไม่มีระวางแผนที่ที่จะตรวจสอบได้ก็ดี หรือมีระวางแผนที่ที่จะตรวจสอบได้แต่คลาดเคลื่อนกับสภาพที่ดินที่เป็นอยู่ก็ดี หรือหาหลักฐานตามข้อ ๒ ไม่ได้ก็ดี ซึ่งเป็นเหตุให้ไม่สามารถสอบสวนหาหลักฐานที่จะยืนยันให้ทราบได้ว่าอาณาเขตที่ดินสาธารณประโยชน์ที่แน่นอนว่าอยู่เพียงใด ให้เป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง หรือผู้มีหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หากทางทำความเข้าใจตกลงปรองดองกับผู้มีส่วนในที่ดินนั้นเท่าที่สามารถจะดำเนินการไปได้เพื่อให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกันตามสมควร

## ๒๑๐ คู่มือสนับสนุนการคุ้มครองที่ดินของรัฐ

ข้อ ๕ ในการทำความเข้าใจตกลงปรองดองกับผู้มีสิทธิในที่ดินนั้น ให้เจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง หรือผู้มีหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินพิจารณาโดยรอบคอบว่าแนวเขต ที่สาธารณประโยชน์แปลงนั้น มีความสัมพันธ์ต่อเนื่องกันมากับที่ดินสาธารณประโยชน์ในที่ดิน สาธารณประโยชน์แห่งอื่นอย่างไร ความจำเป็นของประชาชนที่ต้องใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณประโยชน์ แปลงนั้นมีอยู่อย่างใดและในอนาคตจะมีความจำเป็นต้องใช้ประโยชน์ร่วมกันอย่างไร หากเห็นเป็นการสมควร จะให้มีการประชุมฟังความเห็นจากประชาชนในบริเวณที่เกี่ยวข้องนั้นด้วยก็ได้ เมื่อได้พิจารณาถึงความจำเป็นต่าง ๆ เหล่านี้แล้ว เห็นว่าการตกลงประนีประนอมจะไม่เป็นผลเสียหายและเป็นการเดือดร้อนแก่ประชาชนส่วนรวมแล้ว ก็ควรดำเนินการทำความเข้าใจตกลงกำหนดอาณาเขตที่ดินสาธารณประโยชน์นั้นไปได้ และถ้าแนวเขตที่ดิน สาธารณประโยชน์ต่อเนื่องกับผู้มีสิทธิในที่ดินรายอื่น ก็ให้ทำความเข้าใจตกลงประนีประนอมกับผู้มีสิทธิในที่ดินรายอื่น ตลอดแนวเขตนั้น เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยด้วย แต่ถ้าทำความเข้าใจตกลงกันไม่ได้ หรือการดำเนินงาน เรื่องนั้นต่อไปจะเป็นผลเสียหายแก่ราษฎรส่วนรวม ก็ให้งดการดำเนินงานในเรื่องนั้นไว้และรายงานต่อไป โดยอนุโลมตามความในข้อ ๗

ข้อ ๖ ในกรณีที่ช่างแผนที่ได้ไปดำเนินการรังวัดตรวจสอบขั้นต้นแล้ว ถ้าช่างแผนที่ ไม่สามารถหาหลักฐานที่จะยืนยันได้ว่าอาณาเขตที่ดินสาธารณประโยชน์นั้นมีอยู่เพียงใด หรือมีปัญหาเกี่ยวกับการรังวัดตรวจสอบประการใด ให้รายงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบทุกระยะ และให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาแก้ไข ปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นตามสมควรแก่กรณี เช่น จัดช่างแผนที่ชั้นผู้ใหญ่ไปดำเนินการหรือผู้บังคับบัญชา ไปดำเนินการเอง

ข้อ ๗ ถ้าการพิจารณาร่วมกันระหว่างช่างแผนที่กับเจ้าพนักงานผู้ปกครองท้องที่หรือผู้มี หน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่เป็นที่ตกลง ให้ช่างแผนที่ชี้แจง ข้อเท็จจริงพร้อมกับส่งหลักฐานต่าง ๆ และเสนอความเห็นไปตามลำดับจนถึงกรมที่ดินเฉพาะในส่วนภูมิภาค ให้จังหวัดรวบรวมพิจารณาเสนอไปยังกรมที่ดินเพื่อวินิจฉัยต่อไป

ข้อ ๘ ให้ยกเลิกคำสั่งอื่นที่มีข้อความอย่างเดียวกับคำสั่งนี้หรือซึ่งแย้งหรือขัดต่อคำสั่งนี้

ทั้งนี้ ให้เจ้าหน้าที่ถือเป็นทางปฏิบัติโดยเคร่งครัดตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๐๑

(ลงชื่อ) ท.แรงขำ

(นายทวี แรงขำ)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

(เวียนตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ ๑๕๘๑/๒๕๐๑ ลงวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๐๑)



คำสั่งกระทรวงมหาดไทย

ที่ ๑๐๙/๒๕๓๘

เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามความในมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

ตามที่กระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่ง ที่ ๓๕๐/๒๕๓๕ ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๓๕ แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามความในมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน นั้น

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ และมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้ยกเลิกคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ ๓๕๐/๒๕๓๕ ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๓๕ และแต่งตั้งให้ผู้ดำรงตำแหน่งดังต่อไปนี้ เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามความในมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน คือ

๑. อธิบดีกรมที่ดินเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่สำหรับการอนุญาตระเบิดและย่อยหิน การขุดตักดินลูกรังหรือหินผุ ในบริเวณที่เขาหรือภูเขา และปริมาตรรอบที่เขาหรือภูเขา ๔๐ เมตร ที่รัฐมนตรียังมิได้ประกาศกำหนดพื้นที่นั้นให้เป็นแหล่งหินปูนหรือดินลูกรังหรือหินผุเพื่อการก่อสร้าง

๒. ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในเขตท้องที่จังหวัดสำหรับการอนุญาตดังนี้

(๑) การระเบิดและย่อยหิน การขุดตักดินลูกรังหรือหินผุ ในบริเวณที่รัฐมนตรีได้ประกาศกำหนดพื้นที่นั้น เป็นแหล่งหินปูนหรือดินลูกรัง หรือหินผุเพื่อการก่อสร้าง และในพื้นที่นอกเขตเขาหรือภูเขา และปริมาตรรอบที่เขา หรือภูเขา ๔๐ เมตร

(๒) การขุดหรือดูดทราย การเก็บหินลอย การทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันเป็นอันตรายแก่ทรัพยากร  
ในที่ดิน

(๓) การเข้าไปยึดถือ ครอบครอง รวมตลอดถึงการก่อสร้างหรือเผาป่า

(๔) การต่ออายุใบอนุญาต กรณีที่อธิบดีกรมที่ดินหรือผู้ว่าราชการจังหวัดได้อนุญาตไว้

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๑๖ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๓๘

(ลงชื่อ) ไพโรจน์ โล่ห์สุนทร

(นายไพโรจน์ โล่ห์สุนทร)

รัฐมนตรีช่วยว่าการฯ ปฏิบัติราชการแทน

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย



คำสั่งกระทรวงมหาดไทย

ที่ ๕๐๕/๒๕๕๒

เรื่อง มอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือทรัพย์สินของแผ่นดินที่ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๑๒/๒๕๔๓ ลงวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๔๓ เรื่อง มอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อให้การดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือทรัพย์สินของแผ่นดิน ที่ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จึงให้ยกเลิกคำสั่งกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวข้างต้น และมีคำสั่งมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือทรัพย์สินของแผ่นดินที่ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ดังนี้

- |                           |                                    |
|---------------------------|------------------------------------|
| (๑) กรุงเทพมหานคร         | ภายในเขตกรุงเทพมหานคร              |
| (๒) เมืองพัทยา            | ภายในเขตเมืองพัทยา                 |
| (๓) เทศบาล                | ภายในเขตเทศบาล นั้น                |
| (๔) องค์การบริหารส่วนตำบล | ภายในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล นั้น |

สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจสนับสนุน ประสานและให้ความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตาม (๒) (๓) และ (๔) ในการดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินดังกล่าวข้างต้น รวมทั้งให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ และอาจสนับสนุนงบประมาณแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการดำเนินงานหรือเข้าไปดำเนินการเมื่อได้รับการร้องขอจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๒๐ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๒

(ลงชื่อ) นายถาวร เสนเนียม

(นายถาวร เสนเนียม)

รัฐมนตรีช่วยว่าการฯ ปฏิบัติราชการแทน

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

(สำเนา)

ที่ มท ๐๖๐๔/ว. ๑๙๗

กระทรวงมหาดไทย

๑๘ เมษายน ๒๕๑๐

เรื่อง การดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด

อ้างถึง หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ ๒๗๗๘๒/๒๕๙๗ ลงวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๙๗

และที่ ๑๓๘๐๒/๒๕๐๓ ลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๐๓

สิ่งที่ส่งมาด้วย ตัวอย่างทะเบียนที่สาธารณประโยชน์และคำอธิบายการใช้

ตามที่กระทรวงมหาดไทยได้ชี้แจงทางปฏิบัติเกี่ยวกับการดูแลรักษา และดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน มาให้จังหวัดส่งเจ้าหน้าที่ถือปฏิบัติและดำเนินการจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ให้เรียบร้อยเป็นหลักฐาน นั้น

บัดนี้ กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาเห็นสมควรปรับปรุงทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์เสียใหม่ ตามแบบตัวอย่างและคำอธิบายการใช้ซึ่งได้ส่งมาพร้อมกับหนังสือนี้ ฉะนั้น ให้จังหวัดส่งอำเภอและกิ่งอำเภอจัดทำขึ้น ๓ ชุด เก็บรักษาไว้ที่กิ่งอำเภอหรือที่อำเภอและที่จังหวัดแห่งละ ๑ ชุด จัดส่งไปยังกรมที่ดิน ๑ ชุด แบบพิมพ์ทะเบียนและแฟ้มปกแข็ง กระทรวงมหาดไทยจะได้จัดพิมพ์ขึ้นต่อไป จังหวัดใดต้องการจำนวนเท่าใด ขอให้ทำใบเบิกขอเบิกไปยังกรมที่ดิน ส่วนการจัดทำทะเบียนให้ปฏิบัติดังนี้

๑. ให้ตรวจสอบจากทะเบียนฯ และบัญชีสำรวจซึ่งกระทรวงมหาดไทยสั่งให้จัดทำตามหนังสือ ที่ ๒๕๐/๒๕๗๙ ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๗๙ ที่ ๒๒๐/๒๕๙๑ ลงวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๙๑ และที่ ๓๕๓/๒๕๙๒ ลงวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๙๒ แล้วนำรายการมารอกลงในทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ตามคำสั่งนี้

๒. ถ้าที่ดินสาธารณประโยชน์แปลงใดมีรายการไม่ครบถ้วน ให้สอบสวนราษฎรตลอดจนกำนันผู้ใหญ่บ้านที่ทราบเรื่องเกี่ยวกับที่ดินแปลงนั้นดี เพื่อให้ได้รายการครบถ้วนตามระเบียบส่วนเอกสารการสอบสวนให้เก็บไว้เป็นหลักฐานต่อไป

๓. ที่ดินสาธารณประโยชน์แปลงใดไม่ปรากฏหลักฐานในทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์เดิมหรือบัญชีสำรวจดังกล่าวในข้อ ๑ ให้ดำเนินการตามข้อ ๒ แล้วนำขึ้นทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ตามคำสั่งนี้

๔. ที่สาธารณประโยชน์ประจำตำบลและหมู่บ้านซึ่งได้จัดทำไว้ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ ๔๗๓/๒๕๘๖ ลงวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๘๖ และที่ดินซึ่งเป็นทางสัญจรไปมา เช่น แม่น้ำ ลำคลอง ถนนทางเดิน ไม่ต้องจัดทำทะเบียนตามคำสั่งนี้

๕. ที่ดินสาธารณประโยชน์แปลงใด เมื่อได้มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแล้ว ให้จังหวัดแจ้งเลขที่ และวัน เดือน ปี ของหนังสือสำคัญดังกล่าว ไปยังกระทรวงมหาดไทยด้วย

๒๑๔ คู่มือสนับสนุนการคุ้มครองที่ดินของรัฐ

๖. ในกรณีที่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์แปลงใด ให้ชี้แจงรายละเอียดว่า รายการใดได้แก้ไขเปลี่ยนแปลงอย่างไร ด้วยเหตุผลประการใด ไปยังกระทรวงมหาดไทย เพื่อแก้ไขทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ทางส่วนกลางให้ตรงกัน

ฉะนั้น ขอให้จังหวัดส่งเจ้าหน้าที่ดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างสูง  
(ลงชื่อ) พ. สุวรรณรัฐ  
(นายพ่วง สุวรรณรัฐ)  
รองปลัดกระทรวง รักษาราชการแทน  
ปลัดกระทรวงมหาดไทย กรมที่ดิน

(สำเนา)

ที่ มท ๐๔๐๙/ว ๑๓๙๕

กระทรวงมหาดไทย

ถนนอัษฎางค์ กท ๑๐๒๐๐

๒๕ ตุลาคม ๒๕๖๘

เรื่อง กำหนดมาตรการป้องกันการบุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด (เว้นกรุงเทพมหานคร)

- สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. สำเนาหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ ๒๕๓/๒๕๖๑  
ลงวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๖๑
๒. สำเนาคำความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา  
ลงวันที่ - มิถุนายน ๒๕๖๒
๓. สำเนาหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ ๑๘๕๐/๒๕๖๙  
ลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๖๙
๔. สำเนาหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๓๐๙/ว ๗๙๔  
ลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๖๒
๕. สำเนารายงานการประชุมคณะกรรมการจัดที่ดิน  
แห่งชาติ ครั้งที่ ๔/๒๕๖๘ เมื่อวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๖๘
๖. แบบรายงานฯ จำนวน ๔ ชุด

ด้วยสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติแจ้งว่า ในการประชุมคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ครั้งที่ ๔/๒๕๖๘ เมื่อวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๖๘ ที่ประชุมได้พิจารณาเรื่องการกำหนดมาตรการป้องกันการบุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์ ซึ่งมีมติที่ประชุมดังกล่าวได้กำหนดสาเหตุการบุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์ พร้อมทั้งวางแนวทางแก้ไขและมีผลเกี่ยวข้องกับที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ซึ่งนายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ จึงขอให้จังหวัดและอำเภอดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวดังต่อไปนี้ คือ

**๑. การแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินที่เกิดจากที่ดินสาธารณประโยชน์**

๑.๑ ให้อำเภอตั้งคณะกรรมการประกอบด้วย ปลัดอำเภอ ที่ดินอำเภอ ป่าไม้อำเภอ และกำนันท้องที่ดำเนินการสอบสวน ตรวจสอบที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันจากทะเบียนเดิมให้เป็นปัจจุบัน นอกจากนี้ หากปรากฏที่ดินแปลงใดเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันจากทะเบียนเดิมให้เป็นปัจจุบัน นอกจากนี้ หากปรากฏที่ดินแปลงใดเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันอยู่แล้ว ซึ่งอาจเป็นโดยสภาพ เช่น หนองน้ำ สาธารณะที่ทำเลเลี้ยงสัตว์ หรืออาจเป็นโดยการใช้ประโยชน์ร่วมกันของพลเมือง เช่น ที่ป่าช้า หรืออาจเป็นโดยการสงวนหวงห้ามตามกฎหมาย เช่น การสงวนหวงห้ามที่ดินเพื่อให้พลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันตั้งแต่วันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับจะต้องดำเนินการตามมาตรา ๒๐ (๔) หรือออกขอนุทิศที่ดินให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน แม้ว่าจะเป็นที่ดินที่มีโฉนด การออกขอนุทิศก็ไม่จำเป็นต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ที่สมบูรณ์ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๗๘๒/๒๕๖๓ และ ๘๔๓/๒๕๖๓) และถ้าที่ดินดังกล่าวยังไม่ได้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงก็ให้อำเภอดำเนินการขออนุญาตออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้แล้วเสร็จ

## ๒๑๖ คู่มือสนับสนุนการคุ้มครองที่ดินของรัฐ

โดยเร็ว กรณีที่ไม่มีการสงวนหวงห้ามให้ถูกต้องตามกฎหมายให้จังหวัดรายงานกรมการปกครอง เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติเพื่อสงวนหรือหวงห้ามไว้ให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันตามมาตรา ๒๐ (๔) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ทั้งนี้ เพื่อดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงต่อไปเช่นกัน

สำหรับการจำหน่ายที่ดินดังกล่าวออกจากทะเบียนเดิมเพราะมีทะเบียน แต่ไม่มีที่ดิน กรณีที่ผลการตรวจสอบพบว่าไม่มีที่ดินนั้น ให้นายอำเภอใช้หมึกสีแดงขีดฆ่าข้อความตลอดรายการของที่ดินแต่ละแปลงในต้นฉบับและหมายเหตุไว้ตอนท้ายของทะเบียนเป็นรายแปลงโดยระบุว่า “ไม่มีที่ดินตามที่ระบุไว้ในทะเบียนเดิม” เสร็จแล้วลงลายมือชื่อและระบุชื่อตัวบรรจงตำแหน่งพร้อม วัน เดือน ปี ให้ชัดเจนกรณีไม่มีที่ดินดังกล่าวไม่หมายความถึงที่ดินที่มีอยู่จริงแต่ถูกบุกรุกเข้าครอบครองทำประโยชน์หมดแล้วหรือบางส่วน

๑.๒ ให้อำเภอขอความร่วมมือจากข้าราชการ พ่อค้า ประชาชน และมวลชนในท้องถิ่นให้ความร่วมมือแก่ราชการเกี่ยวกับการขูดคู ทำถนน ปลูกต้นไม้โดยรอบที่ดินสาธารณะประโยชน์ ซึ่งอาจจะจัดทำในรูปโครงการที่มีงบประมาณของทางราชการสนับสนุนอยู่แล้ว หรือการพัฒนาท้องถิ่นในโอกาสอันควร เช่น วันเฉลิมพระชนมพรรษา วันฉัตรมงคล วันจักรี เป็นต้น หรืออื่น ๆ

๑.๓ อำเภอมำนาจที่ดินสาธารณะประโยชน์ใช้เป็นสนามกีฬา หรือสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ ๑๘๕๐/๒๔๙๙ ลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๔๙๙ หรืออาจนำไปใช้เป็นประโยชน์ในด้านเศรษฐกิจแก่ส่วนรวม เช่น ใช้เป็นแปลงทดลองปลูกพืชชนิดต่าง ๆ ใช้เป็นสถานที่กลางสำหรับนำสินค้าไปจำหน่าย ใช้เป็นทุ่งปลูกหญ้าเลี้ยงสัตว์หรือใช้บางส่วนเป็นแหล่งน้ำสาธารณะประจำตำบล หมู่บ้าน เป็นต้น ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๓๐๙/ว ๗๙๔ ลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๒๒ และกรณีที่อำเภอจะดำเนินการเช่นนั้นจำเป็นต้องคำนึงถึงความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเมื่อเดือน มิถุนายน ๒๔๙๒ ซึ่งตอบข้อหารือของกระทรวงมหาดไทย เรื่องสาธารณสมบัติของแผ่นดินว่าสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับทรัพย์สินสำหรับประชาชนใช้ร่วมกันโดยสภาพย่อมเป็นทรัพย์สินที่จะใช้หรือจัดการได้โดยมิชอบเขตจำกัด เพราะการใช้และจัดการจะต้องมุ่งรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ร่วมกันของประชาชน จะต้องรอนสิทธิของประชาชนได้เฉพาะเป็นกรณีชั่วคราว หรือบางส่วนบางตอนตามสมควร ทั้งนี้ ต้องแล้วแต่ข้อเท็จจริงเป็นเรื่อง ๆ ไป

## ๒. การแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ที่เกิดจากผู้บุกรุก

๒.๑ ให้นายอำเภอประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเข้าใจความหมายของคำว่า “สาธารณสมบัติของแผ่นดิน” ซึ่งหมายถึงทรัพย์สินของแผ่นดิน ทั้งที่เป็นสังหาริมทรัพย์ หรือ อสังหาริมทรัพย์ ซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แบ่งออกเป็นสามประเภทคือ

- ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดิน โดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

- ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

- ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักราชการ

บ้านเมือง เรือรบ อารุญษุทธภัณฑ์

นายอำเภอมำนาจมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ทั้งนี้ นายอำเภอมำนาจมีอำนาจหน้าที่เฉพาะกรณีที่ไม่มีกฎหมายกำหนดให้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวเป็นของหน่วยงานหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่น เช่น ผู้อำนวยการทางหลวง มีอำนาจหน้าที่ดูแลทางหลวง

ประเภทต่าง ๆ ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๔๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ สุขาภิบาลมีหน้าที่ดูแลรักษาทางบก ทางน้ำ ภายในเขตสุขาภิบาล ตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๙๕ เทศบาลมีหน้าที่ดูแลรักษาทางบก ทางน้ำ ภายในเขตเทศบาลตามมาตรา ๕๐ (๒) มาตรา ๕๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ เป็นต้น

๒.๒ ให้อำเภอชี้แจงให้ประชาชนเห็นความสำคัญของที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า การที่ทางราชการจัดให้มีที่ดินสาธารณประโยชน์สำหรับประชาชนใช้ร่วมกันนั้นเพราะคาดว่าในอนาคตบ้านเมืองเจริญขึ้น จำนวนของประชากรก็จะมีเพิ่มมากขึ้นตามลำดับ ซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องขยายเมืองออกไป เมื่อถึงเวลานั้นแล้วจะไม่มีที่ดินสาธารณประโยชน์สำหรับให้สาธารณชนใช้ประโยชน์ร่วมกันตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ ๒๕๓/๒๔๙๑ ลงวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๔๙๑

๒.๓ กรณีที่มีผู้บุกรุกครอบครองทำประโยชน์โดยมิชอบในที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว นายอำเภอมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้บุกรุกออกจากที่ดินดังกล่าวได้โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ หากไม่ยอมออกจากที่ดินก็อาจมีความผิดฐานขัดคำสั่งเจ้าพนักงาน (คำพิพากษาฎีกาที่ ๖๖๕/๒๔๙๖) ถ้ามีการทำให้เสียหายทำลายทำให้เสื่อมค่าหรือทำให้ไร้ประโยชน์ซึ่งทรัพย์ที่ใช้หรือมีไว้เพื่อสาธารณประโยชน์ อาจมีความผิดฐานทำให้เสียทรัพย์ตามมาตรา ๓๖๐ แห่งประมวลกฎหมายอาญา

### ๓. การแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์ กรณีเกิดจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้ดูแลรักษาและระเบียบ คำสั่ง กฎหมาย

๓.๑ ให้นายอำเภอเอาใจใส่เกี่ยวกับการดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ตามมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติ ลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ โดยให้ความสำคัญแก่การป้องกันมากกว่าการแก้ไขทันทีก่อนที่ปัญหาจะเพิ่มมากขึ้น ตลอดจนกำชับให้กำนันปฏิบัติหน้าที่ดูแลรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวด้วย นอกจากนี้ให้นายอำเภอมอบหมายให้สภาตำบล คณะกรรมการหมู่บ้าน และผู้ใหญ่บ้าน ช่วยเหลือนายอำเภอและกำนันดูแลรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์ด้วย โดยชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และหมั่นประชุม แนะนำ กำชับ และสั่งการให้ถือปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอ

๓.๒ อำเภอต้องให้ความสำคัญแก่กรณีที่มีปัญหาข้อพิพาท เรื่องร้องเรียนหรือข้อขัดแย้งเกี่ยวกับที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน โดยให้ดำเนินการให้ถึงที่สุด หากไม่สามารถดำเนินการได้ให้รายงานจังหวัดช่วยเหลือ ถ้ายังไม่สามารถดำเนินการได้อีกให้รายงานกระทรวงมหาดไทยพิจารณาวินิจฉัยสั่งการต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อขอให้โปรดดำเนินการดังต่อไปนี้

๑. ให้จังหวัดและอำเภอร่วมมือกันแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินตามแนวทางพอสั่งเขปที่กำหนดไว้ข้างต้นโดยเคร่งครัด และให้ถือเป็นนโยบายสำคัญของกระทรวงมหาดไทย

๒. ให้จังหวัดและอำเภอรายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามแบบ ทส.๑ ทส.๒ ทส.๓ และ ทส.๔ ซึ่งส่งมาพร้อมนี้โดยให้รายงานเป็นงวด ๆ ละ ๓ เดือน รวมปีละ ๔ งวด สำหรับอำเภอ ให้ใช้แบบ ทส.๑ ทส.๒ รายงานจังหวัด และจังหวัด

๒๑๘ คู่มือสนับสนุนการคุ้มครองที่ดินของรัฐ

ใช้แบบ ทส.๓ ทส.๔ รายงานกระทรวงมหาดไทย ภายในวันที่ ๑๕ ของเดือนมกราคม เมษายน กรกฎาคม และตุลาคม เป็นประจำ สำหรับงวดแรกให้จังหวัดรายงานกระทรวงมหาดไทย ภายในวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๒๙

ขอแสดงความนับถือ  
(ลงชื่อ) เสน่ห์ วัฒนาร  
(นายเสน่ห์ วัฒนาร)  
รองปลัดกระทรวง ปฏิบัติราชการแทน  
ปลัดกระทรวงมหาดไทย

กรมการปกครอง  
กองปกครองท้องถิ่น  
โทร. (๐๒) ๒๒๒๙๘๘๘

(สำเนา)

ที่ มท ๐๖๐๖/ว ๓๐๗๔๓

กรมที่ดิน

ถนนพระพิพิธ กท ๑๐๒๐๐

๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๓๙

เรื่อง การรังวัดตรวจสอบที่สาธารณประโยชน์ที่ไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด (เว้นกรุงเทพมหานคร)

ด้วยปรากฏว่ามีผู้บุกรุกที่สาธารณประโยชน์ ที่ไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เช่น ทางสาธารณประโยชน์ ทางน้ำสาธารณประโยชน์ และลำรางสาธารณประโยชน์ เมื่อผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาได้รับการร้องเรียนก็จะขอให้สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินสาขา ส่งเจ้าหน้าที่ไปรังวัดสอบเขต แต่เจ้าหน้าที่ที่ดินจะแจ้งว่าไม่มีอำนาจที่จะไปรังวัดสอบเขตตามประมวลกฎหมายที่ดิน เพราะไม่มีหนังสือแสดงสิทธิหรือหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ ประชาชนที่เดือดร้อนจะมีหนังสือร้องเรียนกับจังหวัด สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่น ๆ ซึ่งหน่วยงานนั้น ๆ จะขอทราบแนวทางปฏิบัติจากกรมที่ดิน

กรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่า การขอรังวัดสอบเขตที่ดินสาธารณประโยชน์ที่ไม่ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ไม่มีระเบียบให้ผู้มีหน้าที่ดูแลรักษาอื่นขอสอบเขต เมื่อมีราษฎรร้องเรียนว่ามีผู้บุกรุกหรือออกโฉนดที่ดินทับที่สาธารณประโยชน์ ในทางปฏิบัติให้ผู้มีหน้าที่ดูแลที่ดินสาธารณประโยชน์ แจ้งเป็นหนังสือมายังสำนักงานที่ดินเพื่อขอความร่วมมือ ให้สำนักงานที่ดินจัดส่งเจ้าหน้าที่ไปช่วยทำการรังวัดตรวจสอบแนวเขตที่ดินสาธารณประโยชน์ โดยถือหนังสือขอความร่วมมือเป็นคำขอ และอนุโลมถือปฏิบัติตามระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการรังวัดสอบเขต แบ่งแยก และรวมโฉนดที่ดิน พ.ศ. ๒๕๒๗ หมวด ๑ ข้อ ๕ กับคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ ๑๕๘/๒๕๐๑ ลงวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๐๑ เรื่อง ระเบียบปฏิบัติในการรังวัดทำแผนที่และการระวางแนวเขตที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งเกิดขึ้นโดยสภาพ เว้นแต่การปักหลักเขตที่ดินให้ใช้หลักไม้ปักแทน ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวผู้มีหน้าที่ดูแลจะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเช่นเดียวกับการรังวัดสอบเขต แบ่งแยก และรวมโฉนดที่ดิน และเมื่อดำเนินการเสร็จแล้ว จะต้องแจ้งผลการรังวัดให้ผู้มีหน้าที่ดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ทราบ เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ และสั่งให้เจ้าหน้าที่ถือปฏิบัติต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(ลงชื่อ) วิเชียร รัตนะพีระพงศ์

(นายวิเชียร รัตนะพีระพงศ์)

อธิบดีกรมที่ดิน

กองควบคุมแผนที่

โทร ๒๒๓๓๑๘๘

โทรสาร ๒๒๓๐๓๒๖

(สำเนา)

ที่ มท ๐๗๑๘/ว ๒๕๕๒๘

กรมที่ดิน

ถนนพระพิพิธ กท ๑๐๒๐๐

๒๒ กันยายน ๒๕๕๐

เรื่อง ซ้อมความเข้าใจเกี่ยวกับทางปฏิบัติตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๔๕ (พ.ศ.๒๕๓๗) ออกตามความ  
ในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๕๔๗

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด (เว้นกรุงเทพมหานคร)

ด้วยในกรณีที่มีผู้คัดค้านการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง และผู้คัดค้านมีหลักฐาน  
แสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน กฎกระทรวงฉบับที่ ๔๕ (พ.ศ.๒๕๓๗) ออกตามความ  
ในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๒ (๒) กำหนดให้รอการออกหนังสือสำคัญ  
สำหรับที่หลวงเฉพาะส่วนที่คัดค้านไว้ก่อน และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตรวจสอบสิทธิในที่ดินของผู้คัดค้าน  
ว่าได้มาโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ถ้าปรากฏว่าได้มาโดยชอบ ให้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงโดย  
ไม่ได้กล่าวถึงหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดินที่ออกไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไว้ด้วยว่าจะให้ดำเนินการอย่างไร  
เป็นเหตุให้เกิดความสับสนในทางปฏิบัติ อีกประการหนึ่งการตรวจสอบดังกล่าวเป็นการกำหนดให้เป็นหน้าที่  
ของผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะต้องดำเนินการหรืออย่างไร

กรมที่ดินขอเรียนว่า การที่กฎกระทรวงฉบับที่ ๔๕ (พ.ศ.๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติ  
ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.๒๕๔๗ ข้อ ๒ (๒) บัญญัติไว้ดังกล่าว ก็เนื่องจากเมื่อความปรากฏว่า ได้มีการ  
ออกหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดินไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้มีหน้าที่และผู้มีอำนาจจะต้องดำเนินการเพิกถอน  
ตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินอยู่แล้ว จึงละไว้ในฐานที่เข้าใจไม่ต้องกำหนดไว้ในกฎกระทรวง  
ให้เป็นการซ้ำซ้อนอีก อีกประการหนึ่งที่ดินแปลงเดียวจะมีเอกสารสำคัญสำหรับที่ดิน ๒ ประเภท ซ้อนกันอยู่  
ในคราวเดียวกันไม่ได้ จึงต้องทำการเพิกถอนหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดินออกไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายก่อน  
แล้วจึงออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

ส่วนที่ตามกฎกระทรวงฯ กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตรวจสอบสิทธิในที่ดินของผู้คัดค้านนั้น  
แม้จะเป็นหน้าที่แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดก็สามารถสั่งการให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๗๑ แห่งประมวล  
กฎหมายที่ดินดำเนินการได้ โดยอนุโลมถือปฏิบัติตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๗๐๘/ว ๗๐๗ ลงวันที่ ๒๖  
มิถุนายน ๒๕๓๐

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ และสั่งให้เจ้าหน้าที่ทราบเพื่อถือปฏิบัติต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(ลงชื่อ) วิเชียร รัตนะพีระพงศ์

(นายวิเชียร รัตนะพีระพงศ์)

อธิบดีกรมที่ดิน

กองสำรวจและควบคุมที่ดินของรัฐ

โทร. ๒๒๒๑๘๔๐

โทรสาร ๒๒๒๒๘๕๑

(สำเนา)

ที่ มท ๐๗๑๙/ว ๓๙๘๑๔

กรมที่ดิน

ถนนพระพิพิธ กทม. ๑๐๒๐๐

๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๐

เรื่อง การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตที่ดินของรัฐ

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด

อ้างถึง หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๖๑๙/ว ๐๘๘๑๓ ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๓๙

ตามที่กรมที่ดินได้วางทางปฏิบัติเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตที่ดินของรัฐ ตามหนังสือที่อ้างถึง ขณะนี้มีปัญหาเรื่องการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดิน พ.ศ. ๒๔๘๑ และพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมกสิกรรม และนิคมนาเกลือในรูปสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๐๐ กรมที่ดิน จึงยกเลิกหนังสือที่อ้างถึง และให้พนักงานเจ้าหน้าที่ถือปฏิบัติใหม่ กรณีการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตที่ดินของรัฐ ดังต่อไปนี้

๑. กรณีที่ราษฎรขอลงทะเบียนออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของรัฐ เช่น ที่สาธารณประโยชน์ ที่ราชพัสดุ และที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทุกประเภท ก่อนจะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ให้จังหวัดนำเรื่องดังกล่าวเสนอต่อคณะกรรมการประสานการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ส่วนจังหวัด (กปร. ส่วนจังหวัด) พิจารณาตรวจสอบการครอบครองที่ดินของบุคคลผู้เข้าครอบครองที่ดินของรัฐ เพื่อพิสูจน์สิทธิในที่ดินก่อน ผลเป็นประการใด ก็ให้จังหวัดพิจารณาดำเนินการไปตามอำนาจหน้าที่

กรณีที่ราษฎรขอลงทะเบียนออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของรัฐ ในเขตกรุงเทพมหานคร ให้สำนักงานที่ดิน กรุงเทพมหานครสรุปเรื่องเสนอให้กรมที่ดินส่งเรื่องให้คณะกรรมการประสานการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐส่วนกลาง (กปร. ส่วนกลาง) พิจารณาตรวจสอบการครอบครองที่ดินของบุคคลผู้เข้าครอบครองที่ดินของรัฐ เพื่อพิสูจน์สิทธิในที่ดินก่อนทุกแปลงเช่นเดียวกัน ผลการพิจารณาของ กปร. ส่วนกลาง เป็นประการใด ก็ให้เจ้าพนักงานที่ดินกรุงเทพมหานครพิจารณาดำเนินการไปตามอำนาจหน้าที่

๒. กรณีที่ได้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้กับราษฎรไปแล้ว ต่อมาปรากฏข้อเท็จจริง ในภายหลังว่า ได้ออกทับที่ดินของรัฐที่กล่าวมาข้างต้น หรือส่วนราชการผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลที่ดินของรัฐ ร้องขอให้ตรวจสอบก่อนที่จังหวัดจะพิจารณาดำเนินการเพิกถอนหรือแก้ไขเอกสารสิทธินั้น ๆ จังหวัดควรนำเรื่องเสนอต่อคณะกรรมการประสานการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐส่วนจังหวัด (กปร. ส่วนจังหวัด) พิจารณาให้ความเห็นอีกครั้งหนึ่ง ผลเป็นประการใด ก็ให้จังหวัดพิจารณาดำเนินการไปตามอำนาจหน้าที่

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ และสั่งให้เจ้าหน้าที่ทราบและถือปฏิบัติต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(ลงชื่อ) วิเชียร รัตนะพิระพงศ์

(นายวิเชียร รัตนะพิระพงศ์)

อธิบดีกรมที่ดิน

กองหนังสือสำคัญ

โทร. ๕๐๓๓๙๕๙

(สำเนา)

ที่ มท ๐๗๒๖/ว ๐๗๒๘๒

กรมที่ดิน

ถนนพระพิพิธ กท ๑๐๒๐๐

๒๐ มีนาคม ๒๕๔๔

เรื่อง ซ้อมความเข้าใจการรังวัดตรวจสอบที่สาธารณประโยชน์ที่ไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด

อ้างถึง หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๖๐๖/ว ๓๐๗๔๓ ลงวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๓๙

ตามหนังสือที่อ้างถึง กรมที่ดินได้วางแผนทางปฏิบัติกรณีการรังวัดสอบเขตที่ดินสาธารณประโยชน์ที่ไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง โดยให้ผู้มีหน้าที่ดูแลที่ดินสาธารณประโยชน์ แจ้งเป็นหนังสือมายังสำนักงานที่ดินเพื่อขอความร่วมมือให้สำนักงานที่ดินจัดส่งเจ้าหน้าที่ไปช่วยทำการรังวัดตรวจสอบแนวเขตที่ดินสาธารณประโยชน์โดยถือหนังสือขอความร่วมมือเป็นคำขอและอนุโลมถือปฏิบัติตามระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการรังวัดสอบเขตแบ่งแยก และรวมโฉนดที่ดิน พ.ศ. ๒๕๒๗ หมวด ๑ ข้อ ๕ กับคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๑๕๘/๒๕๐๑ ลงวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๐๑ เรื่อง ระเบียบปฏิบัติในการรังวัดทำแผนที่และการระวางแนวเขตที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันซึ่งเกิดขึ้นโดยสภาพ เว้นแต่การปักหลักเขตที่ดินให้ใช้หลักไม้ปักแทน ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

ปัจจุบันในการปฏิบัติงานรังวัดสอบเขตที่ดินสาธารณประโยชน์ที่ไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้เกิดปัญหาโดยพนักงานเจ้าหน้าที่จะอ้างว่าไม่สามารถเข้าไปในที่ดินข้างเคียงที่สาธารณประโยชน์ที่มีการรังวัดสอบเขตได้ หากเจ้าของที่ดินข้างเคียงนั้นมิได้ขอรังวัดสอบเขตที่ดินด้วย ดังนั้น เมื่อมีการรังวัดที่ดินสาธารณประโยชน์หรือทางสาธารณประโยชน์ที่ไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเพื่อต้องการทราบว่าที่ดินแปลงข้างเคียงบุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์หรือไม่ พนักงานเจ้าหน้าที่มักจะบอกให้เจ้าของที่ดินที่ถูกอ้างว่าเป็นผู้บุกรุกนั้น ไปขอรังวัดสอบเขตที่ดินด้วย ซึ่งก็เป็นไปไม่ได้ที่ผู้บุกรุกจะไปขอรังวัดบัดนี้ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาแล้ว เห็นว่า พนักงานเจ้าหน้าที่ในการรังวัดสอบเขตที่ดินสาธารณประโยชน์ที่ไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงมีอำนาจที่จะเข้าไปในที่ดินข้างเคียง เพื่อประโยชน์ในการรังวัดได้ตามมาตรา ๖๖ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แม้เจ้าของที่ดินข้างเคียงนั้นจะมีได้ขอรังวัดก็ตาม

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ และสั่งเจ้าหน้าที่ถือปฏิบัติต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(ลงชื่อ) ยงยุทธ วิชัยดิษฐ

(นายยงยุทธ วิชัยดิษฐ)

อธิบดีกรมที่ดิน

สำนักบริหารและส่งเสริมการรังวัด

โทร. ๒๒๑๔๘๒๑

โทรสาร ๒๒๓๐๓๒๖

## (สำเนา)

## ด่วนมาก

ที่ มท ๐๕๑๑.๔/ว ๒๕๓๔

กระทรวงมหาดไทย

ถนนอัษฎางค์ กทม. ๑๐๒๐๐

๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๖

เรื่อง การแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด

อ้างอิง หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๕๑๑.๒/ว ๗๗๗ ลงวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๕๖

ตามหนังสือที่อ้างถึง ได้ส่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๕๕ พร้อมคำสั่งที่เกี่ยวข้องมาเพื่อทราบ และว่าตามระเบียบใหม่นี้ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องทำหน้าที่ประธาน กพร. จังหวัดด้วยตนเอง นั้น

เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายปราบปรามผู้มีอิทธิพล และได้กำหนดพฤติการณ์ส่วนบุคคลที่เข้าข่ายผู้มีอิทธิพลไว้ ๑๕ ประเภท มีเรื่องการบุกรุกที่ดินสาธารณะ และหรือทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรวมอยู่ด้วย และโดยที่ กพร. จังหวัด มีอำนาจหน้าที่แก้ไขและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ จึงมีส่วนสนับสนุนการดำเนินงานตามนโยบายปราบปรามผู้มีอิทธิพล ดังนั้น เพื่อให้การแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ได้รับการแก้ไขอย่างเป็นรูปธรรม มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง และเป็นการสนองตอบนโยบายปราบปรามผู้มีอิทธิพล จึงขอให้จังหวัดและ กพร. จังหวัดดำเนินการดังนี้

๑. ควบคุม กำกับ ติดตาม ดูแล ให้หน่วยงานของรัฐที่ดูแลหรือใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ให้หมั่นตรวจสอบระมัดระวังอย่าให้มีการบุกรุกที่ดินของรัฐเป็นอันขาด หากมีหรือพบเห็นการบุกรุกที่ดินของรัฐ ให้ดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง และดำเนินการตามนโยบาย แผนงาน มาตรการแก้ไขปัญหา และป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐตามที่ กพร. กำหนด โดยเคร่งครัด ถ้าปรากฏว่าการบุกรุกที่ดินของรัฐดังกล่าวมีเจ้าหน้าที่ผู้ใดให้การสนับสนุนช่วยเหลือหรือมีส่วนร่วมด้วย ก็ให้ดำเนินการทางวินัยและคดีอาญาโดยเด็ดขาดทุกรายไป

๒. ให้หน่วยงานของรัฐที่ดูแล หรือใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ หรือดำเนินการเกี่ยวกับการบุกรุกที่ดินของรัฐ สำรวจตรวจสอบว่ามีการบุกรุกที่ดินของรัฐอยู่ระหว่างดำเนินการหรือไม่ ถ้ามี มีจำนวนกี่เรื่อง เรื่องใด รายใดบ้าง ค้างดำเนินการอยู่ขั้นตอนใด มีปัญหาอุปสรรคใดที่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐให้ยุติไปได้ เช่น ไม่ชัดเจนว่าเป็นที่สาธารณประโยชน์หรือไม่ หรือไม่ทราบขอบเขตที่แน่นอน ฯลฯ จากนั้นให้หน่วยงานดังกล่าวสรุปข้อเท็จจริง ความเป็นมาทั้งหมดพร้อมความเห็นเสนอ กพร. จังหวัดพิจารณาให้เป็นที่ยุติต่อไป

๓. กรณีราษฎรขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของรัฐ ให้จังหวัดนำเรื่องเสนอ กพร. จังหวัด พิจารณาก่อนทุกราย ทั้งนี้ ตามนัยหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗๑๙/ว ๓๙๘๑๔ ลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๐ ซึ่งกรมที่ดินได้เวียนมาให้เจ้าพนักงานที่ดินถือปฏิบัติแล้ว และหากพบว่าเจ้าหน้าที่ที่ดินผู้ใดดำเนินการไปโดยไม่ชอบหรือโดยทุจริต หรือดำเนินการไปโดยผิดพลาดคลาดเคลื่อนให้แจ้งหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบกฎหมายโดยเร็ว

๒๒๔ คู่มือสนับสนุนการคุ้มครองที่ดินของรัฐ

๔. เพื่อให้การปฏิบัติงานของ กพร. จังหวัด ซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐได้เป็นไปอย่างต่อเนื่อง และมีผลงานที่เป็นรูปธรรม จังหวัดควรจัดให้มีการประชุม กพร. จังหวัดเป็นประจำทุกเดือน อย่างน้อยเดือนละ ๑ ครั้ง

จึงเรียนมาเพื่อทราบและถือปฏิบัติ

ขอแสดงความนับถือ  
(ลงชื่อ) เสริมศักดิ์ พงษ์พานิช  
(นายเสริมศักดิ์ พงษ์พานิช)  
ปลัดกระทรวงมหาดไทย

กรมที่ดิน

สำนักจัดการที่ดินของรัฐ

โทร. ๐ - ๒๒๒๒ - ๑๘๔๐

โทรสาร ๐ - ๒๒๒๒ - ๒๘๕๑

มท. ๕๐๘๐๑-๑๒ ต่อ ๒๕๔, ๓๗๐

(สำเนา)

ที่ มท ๐๕๑๑.๔/ว ๗๑๘๒

กรมที่ดิน

ถนนพระพิพิธ กทม. ๑๐๒๐๐

๑๖ มีนาคม ๒๕๕๒

เรื่อง การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับ  
พลเมืองใช้ร่วมกัน

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด

อ้างถึง ๑. หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๖๐๔/ว ๕๖๗๘๔ ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๑๖  
๒. หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๖๐๗/ว ๒๔๑๖๗ ลงวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๒๑

ตามที่กรมที่ดินได้วางแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอในการดูแลรักษา  
ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และการยื่นแสดงความประสงค์ขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไว้แล้ว  
โดยในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงนั้น มาตรา ๘ ตรี วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติว่า  
แบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งกฎกระทรวงฉบับที่ ๒๖ (พ.ศ. ๒๕๑๖)  
ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ข้อ ๑ กำหนดให้ทบวงการเมือง  
ผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาเป็นผู้แสดงความประสงค์ในการขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงต่ออธิบดี  
และในกรณีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน กระทรวงมหาดไทยในฐานะ  
ที่เป็นทบวงการเมืองผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษา ได้มีคำสั่ง ที่ ๙๔๘/๒๕๑๖ ลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๑๖  
มอบหมายให้นายอำเภอท้องที่ที่ดินตั้งอยู่เป็นผู้ดำเนินการแทน ดังนั้น ในการดำเนินการขอออกหนังสือ  
สำคัญสำหรับที่หลวงที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน นายอำเภอจึงเป็นผู้ยื่น  
คำขอ (แสดงความประสงค์แทนกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นทบวงการเมืองผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษา) ตลอดมา  
อันเป็นการสอดคล้องกับพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

เนื่องจากปัจจุบันพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑  
มาตรา ๑๓ บัญญัติให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่  
พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ และให้ใช้ความใหม่แทนแล้วโดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๖ เมษายน ๒๕๕๑ เป็นต้นมา  
ซึ่งความใหม่ในมาตรา ๑๒๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้นายอำเภอมีหน้าที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน  
และสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อื่นอันอยู่ในเขตอำเภอ

กรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่า จากการแก้ไขบทบัญญัติตามความในมาตรา ๑๒๒ แห่ง  
พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ เป็นผลให้องค์กรปกครอง  
ส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชน  
ใช้ประโยชน์ร่วมกันตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ดังนั้น ในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง นอกจาก  
นายอำเภอจะเป็นผู้แสดงความประสงค์แทนกระทรวงมหาดไทยแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสถานะ  
เป็น “ทบวงการเมือง” ตามคำนิยามในมาตรา ๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ก็สามารถแสดงความประสงค์  
ขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้เช่นเดียวกัน สำหรับการดำเนินการเกี่ยวกับการออกหนังสือสำคัญ

๒๒๖ คู่มือสนับสนุนการคุ้มครองที่ดินของรัฐ

สำหรับที่หลวง รวมทั้งการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น นายอำเภอยังคงมีหน้าที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการดังกล่าวตามกฎหมาย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ และแจ้งให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทราบและถือปฏิบัติต่อไป

ขอแสดงความนับถือ  
(ลงชื่อ) อนุวัฒน์ เมธีวิบูลวุฒิ  
(นายอนุวัฒน์ เมธีวิบูลวุฒิ)  
อธิบดีกรมที่ดิน

สำนักจัดการที่ดินของรัฐ

โทร./โทรสาร ๐ ๒๒๒๒๑๘๔๐

## แบบตรวจสอบเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์/ที่ราชพัสดุ

ชื่อผู้ร้อง.....  
 ชื่อที่สาธารณประโยชน์/ที่ราชพัสดุ.....  
 ตั้งอยู่ที่ตำบล.....อำเภอ.....จังหวัด.....

ลำดับ ที่	รายการตรวจสอบ
๑	<p><b>สถานะของที่ดิน</b></p> <p>๑.๑ ( ) กรณีเป็นที่สาธารณประโยชน์</p> <p>( ) โดยการสงวนหวงห้ามก่อนการใช้ พ.ร.บ. ว่าด้วยการหวงห้ามที่ดิน รกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๘</p> <p>( ) โดย พระฎ. ซึ่งออกตาม พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการหวงห้ามฯ พ.ศ. ๒๔๗๘</p> <p>( ) โดยสภาพการใช้ประโยชน์ร่วมกันตั้งแต่.....</p> <p>( ) โดยประการอื่น ๆ เช่น โดยการอุทิศ</p> <p>( ) โดยการสงวนหวงห้ามตามมาตรา ๒๐ (๔) ประมวลกฎหมายที่ดิน</p> <p>( ) อื่น ๆ (ระบุ).....</p> <p>๑.๒ ( ) กรณีเป็นที่ราชพัสดุ</p> <p>( ) เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา</p> <p>( ) เป็นทรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ</p> <p>( ) โดยการสงวนหวงห้ามตามมาตรา ๒๐ (๔) ประมวลกฎหมายที่ดิน คณะกรรมการจัดที่ดิน</p> <p>( ) อื่น ๆ (ระบุ).....</p>
๒	<p><b>กรณีข้อเท็จจริงยังไม่ยุติ ว่าเป็นที่สาธารณประโยชน์หรือไม่ และมีอาณาเขต แค่ไหน เพียงใด</b></p> <p>( ) ตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วย การสอบสวนเกี่ยวกับการบุกรุกที่หรือทางสาธารณประโยชน์ พ.ศ. ๒๕๓๙</p> <p>( ) รั้งวัดทำแผนที่/รั้งวัดเพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง</p> <p>( ) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความเห็น</p> <p>( ) อำเภอ/จังหวัด ให้ความเห็น</p> <p>( ) กบร. จังหวัดพิจารณา</p> <p>( ) อื่น ๆ (ระบุ).....</p>
๓	<p><b>กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับสถานะของที่ดิน ว่าเป็นที่ดินประเภทใด เช่น ที่สาธารณประโยชน์ หรือที่ราชพัสดุ</b></p> <p>( ) ให้ส่วนราชการที่มีหน้าที่ดูแลร่วมกันพิจารณา</p> <p>( ) ส่งให้ กบร. จังหวัดพิจารณา</p> <p>( ) อื่น ๆ (ระบุ).....</p>

ลำดับ ที่	รายการตรวจสอบ
๔	<p><b>จากข้อ ๒ กรณีที่มีการรังวัดเพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>( ) ยื่นคำขอ/นัดทำการรังวัด,ออกหมายข้างเคียง,วางเงินค้ำมัดจำรังวัด</li> <li>( ) นำชี้เขต</li> <li>( ) มีผู้คัดค้านชั้นรังวัด/ไม่มี</li> <li>( ) รังวัดแสดงเขตที่มีผู้คัดค้านชั้นรังวัด</li> <li>( ) ประกาศหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง</li> <li>( ) มีผู้คัดค้านชั้นประกาศ/ไม่มี</li> <li>( ) รังวัดแสดงเขตที่มีผู้คัดค้านชั้นประกาศ</li> <li>( ) ผู้คัดค้านมีหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดิน/ไม่มี               <ul style="list-style-type: none"> <li>( ) ไม่มีหลักฐาน ใช้สิทธิทางศาล ปฏิบัติตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๔๕ วรรค ๒ (๑)</li> <li>( ) มีหลักฐาน สอบสวนสิทธิ ปฏิบัติตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๔๕ วรรค ๒ (๒)</li> </ul> </li> <li>( ) ออก นสล. ส่วนที่ไม่มีผู้คัดค้านไปก่อน</li> <li>( ) พิสูจน์สิทธิตามระเบียบ กพร.</li> <li>( ) อ่านแปลภาพถ่ายทางอากาศ</li> <li>( ) กพร. มีมติ</li> <li>( ) หน่วยงานของรัฐเห็นด้วยกับมติ กพร./ไม่เห็นด้วย               <ul style="list-style-type: none"> <li>( ) เห็นด้วย ให้แจ้งเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดดำเนินการตามระเบียบและกฎหมาย</li> <li>( ) ไม่เห็นด้วย ให้พิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่</li> </ul> </li> <li>( ) กรณีรังวัดได้เนื้อที่น้อยกว่าเดิม</li> <li>( ) มีความเห็นของสภาตำบลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น/ไม่มี</li> <li>( ) ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง</li> <li>( ) อื่น ๆ (ระบุ).....</li> </ul>
๕	<p><b>กรณีที่มีการรังวัดตรวจสอบแนวเขต นสล.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>( ) ยื่นคำขอ</li> <li>( ) นัดรังวัด</li> <li>( ) รังวัดได้รูปแผนที่ เนื้อที่ เท่าเดิม</li> <li>( ) รูปแผนที่/เนื้อที่ เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม</li> <li>( ) ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งได้รับมอบหมายจากอธิบดีสั่งแก้ไขรูปแผนที่/เนื้อที่ตามระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการเพิกถอนหรือแก้ไข นสล. พ.ศ. ๒๕๒๙</li> <li>( ) กรณีมีผู้คัดค้านการรังวัดตรวจสอบแนวเขต ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ส่งการไปตามอำนาจหน้าที่ ผู้คัดค้านสามารถอุทธรณ์คำสั่งได้</li> </ul>



บันทึกรายงาน  
ผลการสำรวจแนวเขตที่ดินสาธารณประโยชน์ทุ่งเขาพระ  
อำเภอหนองบัว จังหวัดนครสวรรค์

ตามที่ พ.ณ. นายกรัฐมนตรี ได้มีคำสั่ง ที่ ๒๐/๒๕๒๖ ลงวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๖ และคำสั่ง ที่ ๑๐๕/๒๕๒๖ ลงวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๒๖ แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาปัญหาพิพาท ในที่ดินสาธารณประโยชน์ทุ่งเขาพระ อำเภอหนองบัว จังหวัดนครสวรรค์ โดยกำหนดให้คณะกรรมการ มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการสำรวจแนวเขตที่แน่นอนของที่ดินสาธารณประโยชน์แปลงนี้และทำการรังวัด ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแห่งนี้ให้เสร็จสิ้นไปโดยเร็ว รวมทั้งดำเนินการสอบสวนการเข้ามาอยู่อาศัย ของราษฎรในที่ดินสาธารณะแปลงนี้ ถ้าปรากฏว่าราษฎรได้มาอาศัยอยู่ก่อนหรือได้เข้ามาอยู่อาศัยโดยสืบเนื่อง กันมาก่อน พ.ศ. ๒๔๙๒ ก็ให้กันที่ดินส่วนที่เป็นของราษฎรนั้นออกจากที่สาธารณะ นั้น

บัดนี้ คณะกรรมการได้พิจารณาดำเนินการตามคำสั่งแล้ว ขอรายงานผลดังนี้

ในการดำเนินการได้กำหนดแบ่งแนวทางการทำงานออกเป็น ๓ ขั้นตอน คือ ในขั้นตอนที่ ๑ เป็นการดำเนินการพิจารณากำหนดแนวเขตที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับราษฎร ใช้ประโยชน์ร่วมกัน ทุ่งเลี้ยงสัตว์ “ทุ่งเขาพระ” ที่แน่นอน และดำเนินการรังวัดจัดทำแผนผังแสดง แนวเขตในขั้นตอนที่ ๒ ดำเนินการตรวจสอบบริเวณเนื้อที่ในทุ่งเลี้ยงสัตว์ ทุ่งเขาพระ ที่ราษฎร เข้าถือครอง รวมทั้งบริเวณที่ดินส่วนที่ทางราชการได้มีการออกหนังสือสำคัญไปแล้ว เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงว่า การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินในบริเวณทุ่งเลี้ยงสัตว์ให้แก่เอกชนไปนั้นในแต่ละรายได้กระทำไปโดย ถูกต้อง เพียงใด และมีผู้ใดหรือไม่ที่ได้เข้าถือครองอยู่ก่อนนำที่ดินแปลงนี้ขึ้นทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ เพื่อจะได้ดำเนินการกันที่ดินดังกล่าวออกจากเขตทุ่งเลี้ยงสัตว์ ตามนัยคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๑๐๕/ ๒๕๒๖ ลงวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๒๖ และในขั้นตอนที่ ๓ จะนำที่ดินดังกล่าวขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ตามมาตรา ๘ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดินต่อไป

**การดำเนินการในขั้นตอนที่ ๑**

**ข้อเท็จจริง** จากการตรวจสอบสถานที่เกิดเหตุ เอกสารหลักฐาน และบุคคลที่เกี่ยวข้อง ข้อเท็จจริงได้ความว่า

๑. ที่ดินบริเวณทุ่งเขาพระนี้ เดิมเป็นบริเวณที่ดินอยู่ในเขตปกครองของอำเภอชุมแสง จังหวัดนครสวรรค์ เป็นที่ดินที่ราษฎรในเขตหลายท้องที่ได้ใช้เป็นทุ่งเลี้ยงสัตว์มาเป็นเวลานาน โดยไม่มี หลักฐานยืนยันได้แน่นอนว่า เริ่มใช้เป็นทุ่งเลี้ยงสัตว์มาตั้งแต่เมื่อใด คงมีแต่ถ้อยคำของกำนันแหวน บุญนาง นายสนิท รอดบำรุง ซึ่งดำรงตำแหน่งที่ดินอำเภอ (ปี ๒๔๙๘-๒๕๑๑) นายประเทือง จำเนียรผล อดีตปลัดอำเภอหนองบัว และนายเชิญ นวลละออง อดีตกำนันหนองบัว (ปี ๒๔๘๗ - ๒๕๐๓) ยืนยันว่า เป็นทุ่งเลี้ยงสัตว์มากกว่า ๕๐ ปี ก่อนที่จะมีการนำขึ้นทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ เมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๒

๒. เมื่อวันที่ ๑ มกราคม ๒๔๙๑ ได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทย ยกฐานะตำบลหนองบัว อำเภอชุมแสง ขึ้นเป็น “กิ่งอำเภอหนองบัว”<sup>(๑)</sup> อยู่ในความปกครองของอำเภอชุมแสงเขตที่ดินบริเวณ ทุ่งเลี้ยงสัตว์แปลงนี้จึงมาขึ้นอยู่ในเขตปกครองของกิ่งอำเภอหนองบัว อำเภอชุมแสง และต่อมาเมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๙ จึงได้ยกฐานะกิ่งอำเภอหนองบัวขึ้นเป็นอำเภอหนองบัว พื้นที่เขตที่ดินสาธารณะสมบัติของ แผ่นดินทุ่งเขาพระจึงขึ้นอยู่ในเขตปกครองของอำเภอหนองบัว

(๑) มีเขตการปกครอง ๓ ตำบล คือ ตำบลหนองบัว ตำบลห้วยร่วม และตำบลห้วยใหญ่

๓. เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๙๒ กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ ๓๕๓/๒๔๙๒ ลงวันที่ ๒ กันยายน ๒๔๙๒ สั่งให้ทุกท้องที่นำที่ดินที่มีสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทุกแปลง ขึ้นทะเบียนจัดทำบัญชีไว้เพื่อประโยชน์แก่การตรวจสอบและรักษาที่หลวง อำเภอชุมแสง จึงได้นำที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินทุ่งเลี้ยงสัตว์เขาพระ ส่วนที่อยู่ในเขตท้องที่ตำบลหนองบัว กิ่งอำเภอนองบัว ขึ้นทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ไว้ เมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๔๙๒ จากการตรวจสอบหลักฐานจากอำเภอนองบัว และจังหวัดนครสวรรค์ ไม่อาจหาหลักฐานต้นฉบับเดิมที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้เมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๒ คงปรากฏแต่เพียงสำเนาทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ของตำบลหนองบัว อำเภอนองบัว จังหวัดนครสวรรค์ ที่สำเนาจากทะเบียนฉบับเดิม โดยมีนายสืบศักดิ์ สุขไทย ลงนามเป็นผู้สำรวจลงทะเบียน และมีนายอรุณ วิไลรัตน์ นายอำเภอนองบัว (เมษายน ๒๕๐๒ - กรกฎาคม ๒๕๐๘<sup>(๒)</sup>) เป็นผู้ลงนามรับรองสำเนาถูกต้อง และอีกฉบับหนึ่งซึ่งได้จดแจ้งสำรวจลงทะเบียนเมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๑๕ โดยระบุว่า นายทวีป โอหารส ได้คัดลอกมาจากทะเบียนเดิม เลขที่ ๑ ขึ้นทะเบียนไว้เมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๔๙๒<sup>(๓)</sup> ซึ่งสำเนาทะเบียนดังกล่าวทั้ง ๒ ฉบับได้ระบุอาณาเขตของที่ดินไว้ว่า

ทิศเหนือ	จดหนองบัว	ยาว ๑๐๐ เส้น
ทิศใต้	จดคลองเสมา	ยาว ๑๐๐ เส้น
ทิศตะวันออก	จดเขาสูง	ยาว ๒๐๐ เส้น
ทิศตะวันตก	จดหนองคอก หนองแขวนปลอก	ยาว ๒๐๐ เส้น

ฉบับคัดลอกฉบับที่ ๑ เป็นสำเนาทะเบียนฉบับที่คัดลอกจากทะเบียนต้นฉบับที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้ครั้งแรกที่อำเภอชุมแสง เนื่องจากกิ่งอำเภอนองบัวแยกการปกครองออกมาจากอำเภอชุมแสง และการคัดลอกครั้งที่ ๒ กระทำเพราะเหตุกระทรวงมหาดไทยเปลี่ยนแปลงแบบทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์<sup>(๔)</sup>

๔. จังหวัดนครสวรรค์ได้เคยดำเนินการรังวัดกำหนดเขตที่ดินสาธารณะทุ่งเขาพระแปลงนี้ เพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแล้ว ๒ ครั้ง ดังนี้

๔.๑ การรังวัดเมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๑ เพื่อกำหนดรูปแผนที่ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง โดยมีนายสนธิ รอดบำรุง พนักงานที่ดินอำเภอนองบัวเป็นเจ้าหน้าที่นำรังวัด ร่วมกับกำนันแหวน บุญนาง ในการรังวัดครั้งนั้น ทางด้านทิศเหนือ ได้รังวัดโดยยึดเอาทางน้ำธรรมชาติที่ชื่อว่า “ร่องเอื้อง” เป็นสุดเขต ส่วนทางด้านทิศใต้ มิได้นำรังวัดจดคลองเสมาตามที่ระบุไว้ในทะเบียนได้รังวัดโดยยึดเอาทางสาธารณประโยชน์สายหนองบัว - บ้านหนองไผ่ เป็นสุดเขตทางทิศใต้ (โดยอ้างว่าบริเวณที่ดินระหว่างทางสาธารณประโยชน์สายหนองบัว - บ้านหนองไผ่ กับคลองเสมานั้น มีสภาพเป็นที่นาซึ่งราษฎรได้เข้าทำประโยชน์เต็มเนื้อที่แล้ว) ด้านทิศตะวันออก (ซึ่งทะเบียนระบุจุดเขาสูง) ได้รังวัดโดยยึดเอาทางสาธารณประโยชน์และที่ป่า เป็นสุดเขต ได้มีการปักเขตที่สาธารณประโยชน์ตามที่นำรังวัดไว้แล้ว และได้นำรูปแผนที่ปิดประกาศรอผู้คัดค้านจึงได้มีผู้ร้องเรียนหลายรายคัดค้านการรังวัดที่ดินทางด้านทิศเหนือ โดยอ้างว่ารังวัดทับที่ดินของตนในจำนวนผู้ร้องเรียนดังกล่าว ได้มีนายพิมพ์ เหมือนศรี บิดาของ น.ส.พรพิศ เหมือนศรี (ผู้ยื่นคำร้องเรียนต่อนายกรัฐมนตรี

(๒) นายอรุณ วิไลรัตน์ ดำรงตำแหน่งนายอำเภอนองบัว ระหว่าง เมษายน ๒๕๐๒ - กรกฎาคม ๒๕๐๘

(๓) นายสนธิ รอดบำรุง ได้บันทึกถ้อยคำไว้ต่อคณะกรรมการพิจารณาปัญหาพิพาทในที่ดินสาธารณประโยชน์ทุ่งเขาพระ เมื่อวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๒๖ ว่า เป็นฉบับที่ได้คัดลอกมาจากทะเบียนเดิมที่เก็บรักษาไว้ที่อำเภอชุมแสงซึ่งเป็นต้นสังกัดเขตปกครองของกิ่งอำเภอนองบัว ก่อนยกฐานะเป็นอำเภอนองบัว

(๔) ข้อเท็จจริงชี้แจงโดยนายวันชัย ตันต์สกุล เจ้าหน้าที่ของกรมที่ดินที่เข้าร่วมประชุมกับคณะกรรมการพิจารณาปัญหาพิพาทในที่ดินสาธารณประโยชน์ทุ่งเขาพระ

ตามหนังสือ ฉบับลงวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๖ เพื่อประกอบเรื่องคณะกรรมการพิจารณาปัญหาพิพาท ในที่ดินสาธารณประโยชน์ทุ่งเขาพระ) กับพวก คือ นายชิต พุดดี นายชาญ พุดดี นายประเชิญ คุ่มพลอย นายชวน เชื้อนุ่น นายน้อย แสงทอง นายโปร่ง โพธิศรี นางหนู เหมือนศรี น.ส.โสภิส เหมือนศรี นายสุรินทร์ พูนสวัสดิ์ นายปาน ชัยชนะ นายโพธิ์ คำสังข์ นายลือ ครองสิน นางจิต สุพีระ และนายช่วง ครองสิน โดยนายพิมพ์ เหมือนศรี ได้ยื่นคำร้องเรียนต่อคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. ๒๕๑๒ และคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์ได้มีคำวินิจฉัยตามคำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๑๖ ลงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๑๖ ว่าให้ยกคำร้องทุกข์<sup>(๕)</sup> เนื่องจากที่ดินบริเวณเกิดเหตุร้องทุกข์ที่ผู้ร้องอ้างว่ามีสิทธิครอบครองนั้นเป็นที่ดิน อยู่ในเขตที่สาธารณะสำหรับเลี้ยงสัตว์ของราษฎร ผู้ร้องได้เข้าบุกเบิกกันสร้างและรับซื้อรับโอนมาจากผู้อื่น ภายหลังใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๑๗ โดยมีได้ขอจับจองต่อเจ้าหน้าที่และมีได้มีหนังสือสำคัญประการใด เป็นการบุกรุกเข้าไปทำกินโดยไม่มีสิทธิ

๔.๒ การรังวัดเมื่อ พ.ศ. ๒๕๒๓ ซึ่งกระทำขึ้นเนื่องจาก น.ส.พรพิศ เหมือนศรี ได้ร้องเรียน ต่อนายอำเภอหนองบัวว่า ทางราชการไม่ยอมออก น.ส. ๓ ให้ คณะกรรมการสอบสวนที่จังหวัดแต่งตั้ง ตามคำสั่ง ที่ ๒๔๖/๒๕๒๒ ลงวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๒ ได้เสนอขอให้สำรวจรังวัดที่ดินสาธารณประโยชน์ ทุ่งเขาพระอีกครั้งเพื่อให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ร้องเรียนในการรังวัดครั้งนี้ คณะกรรมการชี้เขตที่ตั้งตามคำสั่ง อำเภอหนองบัว ที่ ๗๑/๒๕๒๓ ลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๒๓ ได้นำชี้รังวัดไปตามแนวเขตที่ระบุในทะเบียน

๕. เมื่อ พ.ศ. ๒๕๒๐ ได้มีการเดินสำรวจออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่ราษฎร ตามโครงการเดินสำรวจออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยใช้รูปถ่ายทางอากาศ ได้ยึดเอาแนวเขต ตามรูปแผนที่ที่รังวัดเมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๑ และได้มีการออกหนังสือสำคัญให้แก่ราษฎรไปเป็นจำนวนมาก ในบริเวณที่ดินระหว่างทางสาธารณประโยชน์สายหนองบัว - บ้านหนองไผ่ กับคลองเสมา (อันเป็นแนวเขต ทางทิศใต้ของที่ดินทุ่งเลี้ยงสัตว์เขาพระที่ระบุในทะเบียน) และได้มีหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๖๐๗/๑๐๐๓๒ ลงวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๒๐ อนุมัติให้กันเขตที่ดินเอกชนบางรายที่ครอบครองอยู่ออกจากเขต ที่สาธารณประโยชน์ทุ่งเขาพระ (รายนายชิต พุดดี)

๖. เนื่องจากการนำรังวัดกำหนดแนวเขตรูปแผนที่ที่สาธารณประโยชน์ทุ่งเขาพระ ที่กระทำขึ้นทั้ง ๒ คราว มีความแตกต่างกัน และมีผลทำให้มีการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่ ราษฎรไปเป็นจำนวนมาก จึงได้มีการประชุมหารือในระหว่างบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการสำรวจรังวัดออกหนังสือ สำคัญสำหรับที่หลวงทุ่งเขาพระเมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๒๔ ว่าจะควรใช้แนวเขตใดในการประชุมครั้งนั้น มีผู้เห็นว่าแม้รูปแผนที่ปี พ.ศ. ๒๕๒๓ จะตรงตามทะเบียนมากกว่า แต่ควรใช้รูปแผนที่ในการรังวัดเมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๑ เป็นจำนวน ๒๗ คน โดยให้เหตุผลว่า หลังจากการรังวัดในปี พ.ศ. ๒๕๑๑ ได้มีการออกหนังสือรับรอง การทำประโยชน์ไปแล้วเป็นจำนวนมากและที่ดินบริเวณที่อยู่นอกเขตแผนที่ปี พ.ศ. ๒๕๑๑ และในเขตแผนที่ ปี พ.ศ. ๒๕๒๓ มีราษฎรออาศัยครอบครองก่อนปี พ.ศ. ๒๕๑๒ เป็นจำนวนมาก หากใช้รูปแผนที่ปี พ.ศ. ๒๕๒๓ จะมีปัญหากับราษฎรมาก และมีผู้เห็นว่าควรใช้ตามรูปแผนที่ปี พ.ศ. ๒๕๒๓ ซึ่งตรงตามทะเบียน ซึ่งทางจังหวัด

(๕) แม้ว่าคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์จะวินิจฉัยว่าที่ดินของผู้ร้องทุกคนอยู่ในบริเวณที่สาธารณะทุ่งเลี้ยงสัตว์ ให้ยกคำร้อง แต่มีข้อเท็จจริงปรากฏต่อมาว่า ได้มีการออก น.ส. ๓ ให้นายชิต พุดดี โดยอ้างเหตุว่า ที่ดินของนายชิต พุดดี อยู่นอกแนวเขตที่สาธารณประโยชน์ทุ่งเขาพระ

(โดยปลัดจังหวัด) ได้สรุปว่า แม้เสียงข้างมากจะเห็นว่าควรใช้รูปแบบที่ ปี พ.ศ. ๒๕๑๑ แต่โดยที่เป็นแผนที่ที่รังวัดไม่ถูกต้องตรงตามทะเบียน ซึ่งไม่เป็นการถูกต้องตามหลักนิติศาสตร์ จึงเห็นควรให้ถือตามรูปแบบที่รังวัดตรงตามทะเบียนคือรูปแบบที่ปี พ.ศ. ๒๕๒๓

๗. แนวเขตของที่สาธารณประโยชน์แปลงนี้แม้จะได้มีการนำขึ้นทะเบียนไว้ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๙๒ แต่เนื่องจากไม่อาจหาทะเบียนเดิมที่ออกเมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๒ มาเป็นหลักฐาน คงมีแต่ฉบับที่คัดลอกต่อจากฉบับเดิม ๒ ครั้ง จึงเป็นเหตุให้ไม่มีข้อยืนยันได้ว่า ฉบับคัดลอกนั้นตรงตามฉบับเดิมหรือไม่ ซึ่งในเวลาต่อมาเมื่อมีการนำขึ้นแนวเขตเพื่อนำรังวัดและการให้ถ้อยคำในการสอบสวน เมื่อมีการร้องเรียน ได้มีความเห็นเกี่ยวกับแนวเขตของที่สาธารณประโยชน์แห่งนี้ไว้อย่างสับสนหลายความเห็น ดังนี้

๗.๑ จากเอกสารรายงานการประชุมเมื่อวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๒๔ ของคณะกรรมการสำรวจรังวัดเพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในการรังวัดปี พ.ศ. ๒๕๒๓ นายหนุ่ม ศรสุนทร กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ สภาดำบลหนองบัว ผู้นำชี้เขตได้ให้ความเห็นว่า ด้านทิศเหนือเขตที่สาธารณประโยชน์ร่องบง ส่วนคลองที่แยกจากคลองร่องบงลงมาทางทิศใต้ คือ คลองวังเหียง คลองนี้อยู่ในที่สาธารณประโยชน์ทุ่งเขาพระ นายเชิญ นวลละออง อดีตกำนันตำบลหนองบัว กรรมการได้กล่าวว่าที่สาธารณประโยชน์ “ทุ่งเขาพระ” ทางทิศตะวันตกจดหนองแขวนปลอก และมาคูเมืองมาร่วมกับคลองบ่อระริน ขึ้นไปทางหนองหูกวายเป็นจรร่องบง ทิศตะวันออกจดทางด้านขวาง เชิงเขาสูง ทิศเหนือจดเขตหนองกลับ คลองร่องบง ทิศใต้จดคลองไม้แดง และตามรูปแบบที่ทำการรังวัดไว้ เมื่อวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๑๑ กับรูปแบบที่ทำการรังวัดเมื่อวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๒๓ เขตที่สาธารณประโยชน์ฯ ยังไม่ถูกต้อง

๗.๒ จากบันทึกถ้อยคำของนายเชิญ นวลละออง ที่ได้ให้ถ้อยคำไว้ต่อนายอำเภอหนองบัว เมื่อวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๑๕ นายเชิญฯ ให้ถ้อยคำว่า “ที่สาธารณประโยชน์แปลงนี้เป็นที่เลี้ยงสัตว์ สาธารณประโยชน์มาแต่เดิม และได้มีราษฎรหลายตำบล เช่น ตำบลหนองบัว ตำบลหนองกลับ ตำบลธารทหาร ได้เข้ามาเลี้ยงสัตว์ในฤดูทำนาและฤดูที่น้ำท่วมตั้งแต่ก่อนที่ข้าพเจ้าได้เข้ารับตำแหน่งกำนัน และข้าพเจ้าได้รายงานต่อทางอำเภอขอขึ้นทะเบียนที่สาธารณประโยชน์เป็นที่เลี้ยงสัตว์สาธารณประโยชน์ เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๙๒ ข้าพเจ้าได้นำประกาศไปปิด ณ ที่ดินแปลงนี้ก็ไม่มีผู้ใดคัดค้านหรือโต้แย้งแต่ประการใด” และจากบันทึกถ้อยคำลงวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๒๔ นายเชิญฯ ให้ถ้อยคำว่าต่อผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย (นายศุภโยค พาณิชย์วิทย์) ว่าการที่ในทะเบียนระบุว่า ที่สาธารณประโยชน์แปลงนี้มีอาณาเขต

ทิศเหนือ	จดหนองบัว	ยาว ๑๐๐ เส้น
ทิศใต้	จดคลองเสมา	ยาว ๑๐๐ เส้น
ทิศตะวันออก	จดเขาสูง	ยาว ๒๐๐ เส้น
ทิศตะวันตก	จดหนองคอก หนองแขวนปลอก	ยาว ๒๐๐ เส้น
เนื้อที่ ๒๐,๐๐๐ ไร่		

ไม่ถูกต้อง ไม่ตรงกับที่ตนได้สำรวจและส่งแบบสำรวจมาให้เจ้าหน้าที่ทางอำเภอลงรายการ ตามข้อเท็จจริงที่ดินสาธารณะแปลงนี้เป็นที่สาธารณประโยชน์ทุ่งเขาพระ มีอาณาเขตดังนี้

ทิศเหนือ	จดคลองบ่อระริน และคลองวังหินเพลิงและคลองวังเหียง จนถึงร่องบง ซึ่งเป็นลำน้ำเดียวกัน ยาวประมาณ จำไม่ได้
ทิศใต้	จดคลองเสมา ยาวไปทางตะวันออกจนจดเขาน้ำสาด จำระยะไม่ได้
ทิศตะวันออก	จดทางด้านขวางเชิงเขาสูง จำระยะไม่ได้

ทิศตะวันตก จากมูมหนองแขวนปลอกเลียบไปตามเส้นทางมูมหนองคูเมือง  
ไปทางทิศเหนือ ไปจดคลองบ่อระรื่นทางทิศเหนือ จำระยะไม่ได้  
จนจรดร่องบง

เนื้อที่ประมาณ ๒๐,๐๐๐ ไร่

๗.๓ นายสนิท รอดบำรุง ให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการพิจารณาข้อพิพาทฯ เมื่อวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๒๖ ว่า ในการนำรังวัดเมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๑ นั้น ทิศเหนือรังวัดไว้จรดร่องเอื้องหรือร่องบงเป็นเขต แต่ในทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ระบุว่า จดเขตหนองบัวไม่ตรงกันนั้น เรื่องนี้ก่อนที่จะมีการรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแปลงนี้ ได้นำปัญหาเข้าหาหรือนายอำเภอหนองบัวในขณะนั้น คือ นายอรุณ วิไลรัตน์ แล้วในที่สุด นายอำเภอหนองบัวก็ได้นัดประชุมกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สภาตำบลหนองบัว และสภาตำบลหนองบัวร่วมกับที่ประชุมลมติวา ทิศเหนือ ที่แท้จริงคือสุดเขตอำเภอหนองบัว (คณะกรรมการเห็นว่า น่าจะเป็นตำบลหนองบัวมากกว่า) ซึ่งถือร่องน้ำธรรมชาติที่เรียกว่า “ร่องเอื้อง” เป็นแนวเขตธรรมชาติแบ่งเขตตำบลหนองบัวกับตำบลหนองบัวเป็นเขตเพราะคำว่า “หนองบัว” ในทะเบียนนั้น จะใช้เป็นเขตไม่ได้แน่นอน เนื่องจากอยู่ทางทิศตะวันตกของหนองคอก และหนองแขวนปลอก ประมาณ ๓ ก.ม. เศษ และเป็นหนองน้ำธรรมชาติอยู่กลางหมู่บ้านหนองบัวที่ประชาชนทั่วไปไปลูกบ้านอยู่อาศัยมานานนับร้อยปีแล้วย่อมเป็นไปได้ที่เจ้าหน้าที่ในสมัยนั้นจะนำขึ้นทะเบียนไว้ โดยคลุมหมู่บ้านเกือบทั้งตำบลรวมไปด้วย และ “ร่องเอื้อง” กับ “ร่องบง” เป็นร่องเดียวกัน ส่วนที่เรียกชื่อผิดกันไปบ้างก็เป็นเรื่องการเรียกชื่อระหว่างต้นน้ำและปลายน้ำที่มีอยู่ทั่วไป และได้เริ่มทำการรังวัดครั้งแรกในด้านทิศเหนือนี้ก่อน

๗.๔ จากหลักฐานบันทึกข้อความของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง กรณี น.ส. พรพิศฯ ร้องเรียนที่จังหวัดนครสวรรค์ ตามคำสั่ง ที่ ๒๔๖/๒๕๒๒ ลงวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๒ รายงานผลการสอบสวนต่อผู้ว่าราชการจังหวัดว่า

นายเชิญ นวลละออง ได้ให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการฯ ว่า สภาพที่สาธารณประโยชน์แปลงนี้ ทิศเหนือ จดคลองบ่อระรื่น และคลองหัวควาย หรือคลองหัวยบง ซึ่งต้นน้ำไหลมาจากเขาสูง เขาวิจันทร์ ตอนปลายคลองมะรึน เรียกว่า คลองวังเหียง เดิมคลองนี้ไหลลงสู่บ้านหนองบัว ซึ่งเป็นที่ราบ ปัจจุบันปลายคลองได้ตื้นเขินหมดสภาพไปแล้ว

คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงของจังหวัด พิจารณาแล้วเสนอความเห็นโดยมีข้อสังเกตว่า หลักฐานสำเนาทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์แปลงนี้ได้คัดลอกมาจากทะเบียนเดิม เล่มที่ ๑ ซึ่งขึ้นทะเบียนไว้เมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๔๙๒ โดยคัดลอกใหม่เมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๑๕ อาจมีการผิดพลาดในการคัดลอกได้ เนื่องจากตามแผนที่ภูมิประเทศที่อ้างอิง แสดงคลองวังเหียง เริ่มต้นจากเชิงเขาพระไหลไปลงหนองม่วง บ้านหนองม่วง ซึ่งอยู่ที่ทิศเหนือของที่ดินสาธารณประโยชน์ “ทุ่งเขาพระ” แปลงนี้ การเขียนหรือคัดลอกเพื่อขึ้นทะเบียนที่สาธารณประโยชน์อาจผิดพลาด โดยเขียนหนองม่วงเป็นหนองบัว ก็อาจเป็นไปได้ ทำให้ผิดจากสภาพความเป็นจริงตามธรรมชาติไป และคณะกรรมการฯ เชื่อว่าตามสภาพความเป็นจริงอาณาเขตทิศเหนือของที่ดินสาธารณประโยชน์ทุ่งเขาพระ มีได้จดหนองบัว แต่น่าจะจดแนวคลองที่ต้นน้ำไหลมาจากเขาสูงมาถึงคลองวังเหียงและบริเวณที่มีสภาพเป็นป่าทั้งหมด ด้านทิศใต้ของถนนสายหนองบัว – ชุมแสง ในปัจจุบัน

### **ความเห็น**

จากข้อเท็จจริงดังกล่าว คณะกรรมการพิจารณาปัญหาพิพาทฯ เห็นว่าก่อนที่จะพิจารณา กำหนดแนวเขตที่สาธารณประโยชน์แปลงนี้ ว่ามีแนวเขตอย่างไร ในขณะที่ยังไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงขึ้นไว้มีมาตรา ๘ ตรี วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้บัญญัติว่า ที่สาธารณประโยชน์สำหรับราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันแปลงใดยังไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

เขตของที่ดินดังกล่าวให้เป็นไปตามหลักฐานของทางราชการ ที่สาธารณประโยชน์ทุ่งเขาพระที่เป็นปัญหาพิพาทอยู่ขณะนี้ ได้มีหลักฐานของทางราชการอยู่คือ ทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ที่มีข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ได้จัดทำขึ้นตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๙๒ แต่ทะเบียนฉบับดั้งเดิมได้สูญหายไป คงมีแต่ทะเบียนที่คัดลอกไว้จากทะเบียนเดิมเท่านั้น และทะเบียนฉบับคัดลอกระบุว่า ที่สาธารณะแปลงนี้มีแนวเขต

ทิศเหนือ	จดหนองบัว
ทิศตะวันออก	จดหนองคอก หนองแขวนปลอก
ทิศใต้	จดคลองเสมา
ทิศตะวันตก	จดเขาสูง

เรื่องนี้มีปัญหาที่จะต้องพิจารณาเบื้องต้นอยู่ว่า เมื่อไม่สามารถจะหาทะเบียนเดิมที่ได้จัดทำขึ้นเมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๒ มาเป็นหลักฐานได้ ทะเบียนที่ทางราชการได้สำเนามาจากทะเบียนเดิมโดยมีนายอำเภอหนองบัว เจ้าของท้องที่รับรองสำเนาไว้โดยถูกต้อง และทะเบียนที่ได้กระทำขึ้นใหม่เพราะเหตุทางราชการเปลี่ยนแบบทะเบียน<sup>(๖)</sup> โดยคัดลอกมาจากสำเนาทะเบียนเดิมนั้น จะถือได้ว่าเป็นหลักฐานของทางราชการอันจะเชื่อถือได้เพียงใด

ในปัญหานี้ เห็นว่าไม่ว่าเอกสารสำคัญของทางราชการในเรื่องใด ตามกฎหมายใด ถ้าทางราชการได้มีการคัดลอกลงไว้จากต้นฉบับเดิม ไม่ว่าจะ เป็นด้วยเหตุใด และได้ลงลายมือชื่อเจ้าพนักงานผู้รับผิดชอบรับรองความถูกต้องไว้แล้ว ย่อมต้องถือว่าเอกสารฉบับที่คัดลอกไว้เป็นหลักฐานของทางราชการอันจะต้องรับฟังได้จนกว่าจะมีข้อพิสูจน์ได้ว่า เอกสารนั้นได้จัดทำขึ้นโดยไม่ถูกต้องและไม่ชอบ และขณะนี้หลักฐานที่จะแสดงให้เห็นเช่นนั้นยังไม่ปรากฏ

ดังนั้น ด้วยเหตุที่คณะกรรมการพิจารณาปัญหาข้อพิพาทฯ เห็นว่า ทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ที่ปรากฏอยู่ในขณะนี้ (ปี พ.ศ. ๒๕๑๕) เป็นหลักฐานของทางราชการที่จะรับฟังได้ จึงมีความเห็นว่า การกำหนดแนวเขตที่ดินแปลงนี้ จะต้องเป็นไปตามแนวเขตที่ระบุไว้ในทะเบียน

ในการพิจารณากำหนดแนวเขตตามทะเบียนคณะกรรมการพิจารณาปัญหาข้อพิพาทเห็นว่า ถ้อยคำที่ระบุเป็นแนวเขตทางด้านทิศตะวันตก ทิศตะวันออก และทิศใต้ ไม่มีปัญหาแต่อย่างใด เพราะถ้อยคำระบุยี่ดแนวเขตธรรมชาติเป็นหลักอย่างแจ่มชัด ปัญหาคงมีอยู่แต่เฉพาะแนวเขตทางด้านทิศเหนือ ซึ่งทะเบียนระบุว่า “ทิศเหนือ จดหนองบัว” จากถ้อยคำว่า “จดหนองบัว” นั้น พิจารณาตามถ้อยคำก็น่าจะแปลว่า จดหนองน้ำที่ชื่อว่า “หนองบัว” ซึ่งในเขตท้องที่ตำบลหนองบัวนั้น มีหนองน้ำชื่อว่าหนองบัวอยู่จริง แต่อยู่ในสภาพที่เห็นได้ชัดแจ้งว่าไม่อาจถือเอาเป็นแนวเขตได้ เพราะอยู่ไกลไปทางทิศตะวันตกของที่ดินสาธารณประโยชน์แปลงนี้กว่า ๒ กิโลเมตร และอยู่ในเขตชุมชนหนองบัว

คณะกรรมการพิจารณาปัญหาข้อพิพาทฯ ได้พิเคราะห์ข้อเท็จจริงที่ปรากฏดังกล่าวมาแล้ว เห็นว่า การที่ทะเบียนที่สาธารณประโยชน์แปลงนี้ ระบุถ้อยคำว่า “ทิศเหนือจดหนองบัว” นั้น น่าจะสันนิษฐานได้ว่า ในช่วงระยะเวลา พ.ศ. ๒๔๙๐-๒๔๙๑ อันเป็นช่วงระยะเวลาที่จัดตั้งกิ่งอำเภอหนองบัวขึ้นนั้น กิ่งอำเภอหนองบัว มีเพียง ๓ ตำบล คือ ตำบลหนองบัว ตำบลห้วยร่วม และตำบลห้วยใหญ่ยังไม่มีตำบลหนองกลับ แต่ในช่วงที่ดำเนินการขึ้นทะเบียนที่สาธารณสมบัติแปลงนี้ส่งขึ้นทะเบียน คือ พ.ศ. ๒๔๙๒ นั้น ได้มีการแยกหมู่บ้านจากตำบลหนองบัว ไปตั้งเป็นตำบลหนองกลับขึ้นและที่สาธารณประโยชน์ทุ่งเลี้ยงสัตว์แปลงนี้มีอาณาเขตกว้างใหญ่มีอาณาเขตเลยเข้าไปจนถึงเขาสูงในหมู่บ้านที่ถูกแยกไปจัดตั้งเป็นตำบลหนองกลับด้วย ดังนั้น การจดแจ้งลงทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ที่อยู่ในเขตปกครองของตำบลหนองบัวจึงจำต้องระบุแต่เฉพาะส่วนที่อยู่ในพื้นที่ที่เป็นเขตปกครองของตำบลหนองบัว จึงต้องจดแจ้งลงไว้ในทะเบียนว่า “ทิศเหนือจดหนองบัว”

(๖) การเปลี่ยนแบบทะเบียนเป็นไปตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๖๐๔/ว ๑๙๙ ลงวันที่ ๑๘ เมษายน พ.ศ. ๒๕๑๐

## ๒๓๖ คู่มือสนับสนุนการคุ้มครองที่ดินของรัฐ

ซึ่งหมายความว่า ทิศเหนือจดเขตตำบลหนองบัวนั่นเอง ข้อสันนิษฐานนี้จะสอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่ปรากฏ อยู่ว่าแนวเส้นแบ่งเขตระหว่างตำบลหนองบัว กับตำบลหนองกลับที่จังหวัดนครสวรรค์จัดส่งมาให้ตามหนังสือ ด่วนมาก ที่ นว ๐๐๒๐/๓๙๐๐ ลงวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๘ ซึ่งแจ้งว่า เขตท้องที่ตำบลหนองกลับกำหนด เขตทางด้านทิศใต้ไว้ว่า

“ทิศใต้ เริ่มต้นจากทิศตะวันออกของหมู่ที่ ๙ ตำบลหนองบัวถीलำคลองห้วยถั่วเป็นเขตผ่าน หมู่ที่ ๕ ตำบลหนองบัวกับหมู่ที่ ๑ ตำบลหนองกลับและถीलำเหมืองส่งน้ำเข้าสระวัดหนองกลับ ระหว่างหมู่ที่ ๖ ตำบลหนองกลับกับหมู่ที่ ๖, ๗ และ ๘ ตำบลหนองบัว ไปทางทิศตะวันออก จนจดลำคลองห้วยไม้แดง วกขึ้นไปทางทิศเหนือเลียบบึงเขาลูกจันทร์และหัวเขาพระเข้าสู่ทางสาธารณประโยชน์ผ่านหัวเขาสูงเลียบบึง ทางสาธารณประโยชน์ ผ่านหนองกระทุ่มไปจนจดสันเขาน้ำโจน อำเภอวิเชียรบุรี จังหวัดเพชรบูรณ์ ยาว ๖๐ ก.ม.” และกำหนดเขตทางทิศเหนือของตำบลหนองบัวไว้ว่า

“ทิศเหนือ ติดต่อเขตตำบลหนองกลับ อำเภอหนองบัว เริ่มต้นจากทางทิศตะวันออกของ หมู่ที่ ๙ ตำบลหนองบัวถीलำคลองห้วยถั่วเป็นเขต ผ่านหมู่ที่ ๕ ตำบลหนองบัว กับหมู่ที่ ๑ ตำบลหนองกลับ และแยกเข้าสู่ทางสาธารณประโยชน์ระหว่างหมู่ที่ ๕ ตำบลหนองบัวกับหมู่ที่ ๒ ตำบลหนองกลับ และถीलำเหมือง ส่งน้ำเข้าสระวัดหนองกลับเป็นเขตระหว่างหมู่ที่ ๖ ตำบลหนองกลับกับหมู่ที่ ๖, ๗ และ ๘ ตำบลหนองบัว ไปทางทิศตะวันออกจนจดลำคลองห้วยไม้แดงวกขึ้นไปทางทิศเหนือเลียบบึงเขาลูกจันทร์และหัวเขาพระเข้าสู่ ทางสาธารณประโยชน์ไปทางทิศตะวันออกผ่านหัวเขาสูงเลียบบึงทางสาธารณประโยชน์ผ่านหนองกระทุ่ม ไปจนถึงสันเขาน้ำโจน ตำบลบ้านโพน อำเภอวิเชียรบุรี จังหวัดเพชรบูรณ์ ยาวประมาณ ๖๐ ก.ม.”

จากข้อความที่ระบุดังกล่าว เห็นได้ว่า แนวแบ่งเขตระหว่างตำบลหนองบัวและตำบลหนองกลับนั้น ยึดเอาแนวทางน้ำที่ชื่อว่า คลองไม้แดง<sup>(๗)</sup> อ้อมหัวเขาพระ เป็นเส้นแบ่งเขตและมีข้อเท็จจริงที่ปรากฏเพิ่มเติม จากการประชุมร่วมระหว่างคณะกรรมการพิจารณาปัญหาพิพาทกับคณะกรรมการสภาตำบลหนองบัวและ หนองกลับว่า ในเขตตำบลหนองกลับที่ติดเส้นแบ่งเขตกับตำบลหนองบัวมีที่สาธารณสมบัติทุ่งเลี้ยงสัตว์ อยู่อีกแปลงหนึ่งเรียกว่า “ทุ่งเขาพระน้อย” ซึ่งกรมที่ดินได้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไว้แล้ว เมื่อนำรูปแผนที่ ของที่สาธารณประโยชน์ทุ่งเขาพระน้อยตามหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง<sup>(๘)</sup> มาพิจารณาแล้วจะเห็นว่า แนวเขต ทางด้านทิศใต้ จดร่องเอื้องตาม และอ้อมเชิงเขาพระด้านทิศเหนือ ตรงกับเส้นแบ่งเขตตำบลหนองบัวและ ตำบลหนองกลับดังกล่าวแล้วนั่นเอง

ตามข้อเท็จจริงนี้ จึงเป็นการสอดคล้องกับข้อสันนิษฐานของคณะกรรมการพิจารณาปัญหา ข้อพิพาทฯ ที่ว่า เดิมทุ่งเลี้ยงสัตว์ทั้ง ๒ แปลงนี้มีแนวเขตติดต่อกัน แต่เมื่อนำลงทะเบียนที่สาธารณะ จำเป็นต้องแยกทะเบียนออกเป็น ๒ แปลง เนื่องจากพื้นที่อยู่ในเขตปกครองของทั้ง ๒ ตำบล

ด้วยเหตุผลดังกล่าว คณะกรรมการพิจารณาปัญหาข้อพิพาทฯ จึงมีความเห็นว่า คำว่าหนองบัว ที่ได้จดแจ้งไว้เป็นแนวเขตทางด้านทิศเหนือ นั้น หมายถึงสุดเขตตำบลหนองบัว ที่ต่อกับเขตตำบลหนองกลับ และเมื่อมีความเห็นเช่นนี้แล้วจึงเห็นว่า เมื่อตำบลหนองบัวและ ตำบลหนองกลับมีทางน้ำที่เรียกว่าลำคลองห้วยไม้แดงเป็นเส้นแบ่งเขตแล้ว ไม่ว่าลำคลองห้วยไม้แดง จะมีชื่ออื่น

(๗) คลองไม้แดง เป็นทางน้ำและเป็นเส้นแบ่งเขตตำบลหนองบัวกับตำบลหนองกลับวกไปทางด้านทิศเหนือของ ที่สาธารณะทุ่งเขาพระ

(๘) “ทุ่งเขาพระน้อย” เป็นที่สาธารณประโยชน์ทุ่งเลี้ยงสัตว์ในเขตท้องที่ตำบลหนองกลับ ซึ่งกรมที่ดินได้ออก หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เลขที่ ๒๔๑๐๙ ลงวันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๕๒๘

เรียกว่าอย่างไร จึงไม่เป็นสาระสำคัญ คงสำคัญแต่เพียงว่าเป็นตามแนวคลองห้วยไม้แดงที่วกขึ้นไปทางทิศเหนือ เลียบเชิงเขาลูกจันทร์ และหัวเขาพระเข้าสู่ทางสาธารณประโยชน์ดังที่ระบุไว้ในประกาศกำหนดแนวเขตตำบล ดังกล่าวแล้วเท่านั้น ความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาปัญหาข้อพิพาทฯ ดังกล่าวแล้วนี้ สภาตำบลหนองบัว และตำบลหนองกลับ ก็มีความเห็นชอบด้วยแล้ว

ดังนั้น คณะกรรมการพิจารณาปัญหาข้อพิพาทฯ จึงได้มีมติตั้งคณะอนุกรรมการนำชี้แนวเขต เพื่อรังวัดจัดทำรูปแผนที่ของที่สาธารณประโยชน์แปลงนี้ขึ้น โดยกำหนดให้นำชี้แนวเขตทางทิศเหนือไปตามแนว เส้นแบ่งเขตตำบลหนองบัว กับตำบลหนองกลับ ส่วนแนวเขตทางด้านทิศตะวันออก ทิศตะวันตก และทิศใต้ นั้น ให้นำชี้ไปตามแนวเขตธรรมชาติที่ระบุไว้ในทะเบียน

บัดนี้ คณะอนุกรรมการฯ ได้ดำเนินการรังวัดเสร็จสิ้นแล้ว โดยมีแนวเขตที่ปรากฏตาม รูปแผนที่ที่แนบมาพร้อมรายงานนี้

อนึ่ง แนวเขตตามรูปแผนที่นี้ยังมีความแตกต่างไปจากรูปแผนที่ที่รังวัดเมื่อ พ.ศ. ๒๕๒๓ เพราะได้รังวัดล้อมเขาพระเข้าไว้ด้วย ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาปัญหาข้อพิพาทฯ เห็นว่า น่าจะไม่มี ผลกระทบถึงสิทธิของราษฎรมากนัก เพราะบริเวณภูเขาจนถึงปริมณฑล รอบเขา ๔๐ เมตร นั้น เป็นบริเวณที่ดินหวงห้ามตามประกาศหวงห้ามของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งผู้ใดจะเข้ายึดถือครอบครองไม่ได้อยู่แล้ว

คณะกรรมการพิจารณาปัญหาข้อพิพาทฯ จึงขอกราบเรียนรายงานผลการดำเนินการ กำหนดเขตที่ดินสาธารณประโยชน์ทุ่งเขาพระในชั้นตอนที่ ๑ มาเพื่อโปรดพิจารณาสั่งการว่า จะเป็นการ สมควรและถูกต้องประการใดหรือไม่ และหาก ๗พบ ๗ นายกรัฐมนตรีเห็นว่า แนวเขตที่กำหนดดังกล่าวเป็น การถูกต้องและสมควรแล้ว คณะกรรมการพิจารณาปัญหาข้อพิพาทฯ ก็จะได้ดำเนินการส่งให้ กรมที่ดินดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงต่อไป

สำหรับการดำเนินการสอบสวนสิทธิของราษฎรที่เข้าอยู่อาศัยในบริเวณที่สาธารณประโยชน์ แปลงนี้ อันเป็นขั้นตอนปฏิบัติตามคำสั่งในชั้นตอน ๒ และขั้นตอนออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง อันเป็น ขั้นตอนปฏิบัติตามคำสั่งในชั้นตอน ๓ นั้น คณะกรรมการพิจารณาปัญหาข้อพิพาทฯ ได้พิจารณาเห็นว่า หลักเกณฑ์วิธีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงนั้น ตามมาตรา ๘ ตรี วรรค ๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ได้กำหนดให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง และโดยที่กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๖ (พ.ศ. ๒๕๑๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ได้กำหนดวิธีการในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไว้ว่า

๑. ทบวงการเมืองผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับ พลเมืองใช้ร่วมกัน หรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ประสงค์จะให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง สำหรับที่ดินแปลงใด ให้แสดงความประสงค์ต่ออธิบดี

๒. เมื่อได้รับคำขอตามข้อ ๑ แล้ว ให้อธิบดีจัดให้มีการสอบสวนและรังวัดทำแผนที่ ตามวิธีรังวัดเพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินและประกาศการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ให้ประชาชนทราบมีกำหนดสามสิบวัน โดยปิดไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดินจังหวัด หรือสำนักงานที่ดิน สาขาหนึ่งฉบับ ณ ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอท้องที่ หรือที่ทำการเขตหนึ่งฉบับ ที่ทำการกำนันหนึ่งฉบับ และในบริเวณที่ดินนั้นหนึ่งฉบับ ในเขตเทศบาลให้ปิดไว้ ณ สำนักงานเทศบาลอีกหนึ่งฉบับ ในประกาศ ดังกล่าวให้มีแผนที่แสดงแนวเขตที่ดินที่จะออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง และกำหนดระยะเวลาที่ผู้มีส่วนได้เสีย จะคัดค้านไว้ด้วย ซึ่งต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวันนับแต่วันประกาศ ถ้าไม่มีผู้คัดค้านให้ดำเนินการ ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงต่อไป ถ้ามีผู้คัดค้านให้อธิบดีรอการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไว้ จนกว่าจะได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดของศาล แสดงว่าผู้คัดค้านไม่มีสิทธิในที่ดินนั้น

## ๒๓๘ คู่มือสนับสนุนการคุ้มครองที่ดินของรัฐ

คณะกรรมการพิจารณาปัญหาข้อพิพาทฯ จึงมีความเห็นสอดคล้องต้องกันว่า หากคณะกรรมการฯ จะเข้าดำเนินการสอบสวนสิทธิ และดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง โดยไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายที่กำหนดไว้ดังกล่าว จะมีผลทำให้การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแปลงนี้เป็นไปโดยไม่ชอบ ดังนั้น คณะกรรมการพิจารณาปัญหาข้อพิพาทฯ จึงเห็นว่าเมื่อได้รูปแผนที่แนวเขตที่ดินตามที่กราบเรียนมานี้แล้ว ก็ควรให้กรมที่ดินรับไปดำเนินการตามขั้นตอนการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ และเมื่อกรมที่ดินจะส่งเจ้าหน้าที่ออกไปดำเนินการ ก็ขอได้แจ้งให้คณะกรรมการพิจารณาปัญหาข้อพิพาทฯ ได้ทราบด้วย เพื่อจะได้ออกไปร่วมพิจารณาในเรื่องสิทธิของราษฎรตามควรแก่กรณี หากเห็นชอบด้วยขอได้โปรดมีบัญชาให้กระทรวงมหาดไทยสั่งให้กรมที่ดินรับดำเนินการตามขั้นตอนของระเบียบวิธีการในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแห่งนี้เป็นไป

ลงชื่อ            สุนันท์ นวลจันทร์กุล            ประธานกรรมการ  
(นายสุนันท์ นวลจันทร์กุล)  
ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี

ลงชื่อ            ไชยศักดิ์ สุนทรซ์            กรรมการ  
(นายไชยศักดิ์ สุนทรซ์)  
ผู้อำนวยการกองสำรวจและควบคุมที่ดินของรัฐ  
ผู้แทนกรมที่ดิน

ลงชื่อ            อุดม วัฒนาศีรี            กรรมการ  
(นายอุดม วัฒนาศีรี)  
ผู้อำนวยการกองหนังสือสำคัญ  
ผู้แทนกรมที่ดิน

ลงชื่อ            แสวง กิจพันธ์            กรรมการ  
(นายแสวง กิจพันธ์)  
เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดนครสวรรค์  
ผู้แทนผู้ว่าราชการจังหวัดนครสวรรค์

ลงชื่อ            ดวงกมล นิธิอุทัย            กรรมการ  
(นางดวงกมล นิธิอุทัย)  
ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ลงชื่อ ทองเจือ สร้อยทอง กรรมการและเลขานุการ  
(นางสาวทองเจือ สร้อยทอง)  
สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

ลงชื่อ วันชัย ตัณฑ์สกุล กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ  
(นายวันชัย ตัณฑ์สกุล)  
กรมที่ดิน

ลงชื่อ เดชา คังคายะ กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ  
(นายเดชา คังคายะ)  
สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี

## คณะผู้จัดทำ

องค์ความรู้ : คู่มือสนับสนุนการคุ้มครองที่ดินของรัฐตามภารกิจของกรมที่ดิน

ที่ปรึกษา	๑. นายประยูร รัตนเสนีย์	อธิบดีกรมที่ดิน
	๒. นายณรงค์ สืบตระกูล	ผู้บริหารด้านการจัดการความรู้ของกรมที่ดิน (CKO)
	๓. นายณรงค์ สืบตระกูล	รองอธิบดีกรมที่ดิน
	๔. นายวิรัตน์ สายลิม	ผู้อำนวยการสำนักจัดการที่ดินของรัฐ
	๕. นายทวีศักดิ์ ทรงอยู่	เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดพะเยา สาขาแม่ใจ รักษาราชการแทน ผู้อำนวยการกองฝึกอบรม

คณะทำงาน : สำนักจัดการที่ดินของรัฐ

คณะทำงานจัดการความรู้ (KM Team) ของส่วนคุ้มครองที่ดินของรัฐ

ตามคำสั่งสำนักจัดการที่ดินของรัฐ ที่ ๑๗/๒๕๖๑ ลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๖๑

ประกอบด้วย

๑. นายทวีศักดิ์ ทรงอยู่ ผู้อำนวยการส่วนคุ้มครองที่ดินของรัฐ
๒. นางวรารภรณ์ แก้วแฝก หัวหน้ากลุ่มพิจารณาปัญหาข้อเรียกร้อง
๓. นายจ่านงค์ โฆสิต หัวหน้ากลุ่มคุ้มครองที่ดินของรัฐ ๑
๔. นายรัฐปัทม์ มูลไชยสุข หัวหน้ากลุ่มคุ้มครองที่ดินของรัฐ ๒
๕. นายเกรียงศักดิ์ ธีรพงษ์พัฒน์ หัวหน้าฝ่ายรังวัดเพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง
๖. นักวิชาการที่ดินชำนาญการ/ปฏิบัติการ
๗. หัวหน้าเจ้าหน้าที่ในสำนักงานธุรการ
๘. เจ้าหน้าที่ในสำนักงานธุรการ

: กองฝึกอบรม

๑. นายศักดิ์นรินทร์ พิมพนตร หัวหน้ากลุ่มงานส่งเสริมและพัฒนาระเบียงเรียนรู้
๒. นางสมใจ สุขนิคม นักทรัพยากรบุคคลชำนาญการ
๓. นายกฤติมา ทิวากรวงศ์ นักทรัพยากรบุคคลชำนาญการ

พิมพ์ที่ กองการพิมพ์ กรมที่ดิน พ.ศ. ๒๕๖๒ จำนวน ๖๐๐ เล่ม