

สารอธิบดี

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งกรมทะเบียนที่ดินขึ้น ในกระทรวงเกษตราธิการ เมื่อวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ร.ศ. ๑๒๐ (พ.ศ. ๒๔๔๔) หลังจากนั้นได้มีการเปลี่ยนแปลงชื่อและสังกัดตามลำดับ โดย ปี พ.ศ. ๒๔๗๕ รวมกรมทะเบียนที่ดินกับกรมรังวัดเรียกว่า กรมที่ดิน สังกัดกระทรวงมหาดไทย ปี พ.ศ. ๒๔๗๖ ได้เปลี่ยนชื่อเป็น กรมที่ดินและโลหกิจ สังกัดกระทรวงเศรษฐการ โอนกลับไปยังสังกัดกระทรวงเกษตราธิการ เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๗๘ และในปี พ.ศ. ๒๔๘๔ แยกกรมที่ดินและโลหกิจออกจากกัน โดยให้กรมที่ดิน สังกัดกระทรวงมหาดไทยจนถึงปัจจุบัน

ภารกิจของกรมที่ดินในระยะที่ดั่งกรมใหม่ๆ หนักไปทางทำทะเบียนที่ดิน รังวัดทำแผนที่ หมายเขตที่ดิน การออกโฉนด การรักษาทะเบียนที่ดินและการโอนแก่กรรมสิทธิ์ที่ดินที่ได้ออกโฉนดไปแล้ว นับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๙๐ ได้เพิ่มภารกิจการควบคุมดูแลรักษาที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน งานจับจองที่ดิน โดยรัฐบาลได้มอบหมายภารกิจ ให้กรมที่ดินดำเนินการเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งเมื่อวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๔๙๗ ได้ประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน ภารกิจที่กำหนดไว้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน และกฎหมายอื่นที่ข้าราชการกรมที่ดินทุกระดับ ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ประกอบด้วยสำนัก/กอง ๒๔ หน่วยงาน และสำนักงานที่ดินที่เป็นหน่วยให้บริการประชาชนโดยตรง ซึ่งกระจายอยู่ทั่วประเทศ ๔๓๐ แห่ง เดินหน้าดำเนินงานตามภารกิจด้วยความทุ่มเท เสียสละ แม้เป็นพื้นที่เสี่ยงภัยอันตราย ปฏิบัติงานให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่รัฐบาล ในการพัฒนาประเทศและประชาชน ได้แก่ การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้ราษฎร บริการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดิน และอสังหาริมทรัพย์ รังวัดทำแผนที่ รังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ราชพัสดุ จัดที่ดินทำกินให้ประชาชน การควบคุมการจัดสรรที่ดิน การจดทะเบียนอาคารชุด และการควบคุมช่างรังวัดเอกชน

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา จวบจนเข้าสู่ ๑๑๔ ปี ในปี พ.ศ. ๒๕๖๒ นี้ กรมที่ดินได้มุ่งมั่นพัฒนาระบบการให้บริการ เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิในที่ดินของบุคคล และจัดการที่ดินของรัฐให้มีประสิทธิภาพ ประชาชนผู้รับบริการได้รับความสะดวกรวดเร็วมาย่างต่อเนื่อง นำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการจัดการและพัฒนาระบบการบริการ เพื่อเพิ่มความสะดวกในการใช้ข้อมูลที่ดินของประชาชนและผู้ประกอบธุรกิจ ลดระยะเวลานขั้นตอนการให้บริการในทุกด้าน รวมทั้งการลดเอกสาร ไม่เรียกสำเนาเอกสาร เพื่อร่วมขับเคลื่อนการปฏิรูประบบราชการไทยไปสู่ Thailand 4.0 ตามนโยบายรัฐบาล ในการพัฒนาบุคลากร นอกจากมีการเสริมสร้างสมรรถนะในการปฏิบัติงานแล้ว มีการส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมของข้าราชการทุกระดับ ให้ทำงานบริการประชาชนด้วยความเป็นธรรมและโปร่งใส สำหรับการผลักดันขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี สู่ความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน กรมที่ดินกำหนดวิสัยทัศน์ เป็นทิศทางในการทำงานร่วมกัน คือ “ขับเคลื่อนการจัดการที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน และการพัฒนาประเทศด้วยมาตรฐานการจัดการ การบริหาร ระดับสากล” ในวาระครบรอบ ๑๑๔ ปี วารสารที่ดินฉบับพิเศษ ได้รวบรวมความรู้ ในเรื่อง “การคุ้มครองที่ดินของรัฐ ตามภารกิจของกรมที่ดิน” เพื่อให้พี่น้องชาวดินและผู้สนใจ ศึกษา เรียนรู้ นำไปใช้ประโยชน์ ร่วมกันบริหารจัดการที่ดินของรัฐให้เกิดประโยชน์สูงสุด

เนื่องในโอกาสครบรอบการสถาปนา ๑๑๔ ปี ขออาราธนาคุณพระศรีรัตนตรัย และสิ่งศักดิ์สิทธิ์ดลบันดาลให้บุคลากรกรมที่ดิน และสมาชิกวารสารที่ดินทุกท่าน จงประสบแต่ความสุข ความเจริญ มีสุขภาพแข็งแรง สมบูรณ์ และสัมฤทธิ์ผลในสิ่งอันพึงปรารถนาทุกประการ



(นายประยูร รัตนเสนีย์)
อธิบดีกรมที่ดิน

● สารอธิบตี	๑
● สารบัญ	๒
● การคุ้มครองที่ดินของรัฐ ตามภารกิจของกรมที่ดิน	
● บทที่ ๑ บทนำ	
๑. แนวคิดเกี่ยวกับที่ดินและการถือครองที่ดิน	๓/
๒. การถือครองที่ดินในประเทศไทยยุคปัจจุบัน	๑๔
● บทที่ ๒ ที่ดินของรัฐ	
๑. ความหมายของที่ดินตามกฎหมาย	๒๑
๒. ความหมายของที่ดินของรัฐ	๒๓
๓. ลักษณะของที่ดินของรัฐ	๒๔
๔. ที่ดินของรัฐตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์	๒๕
๕. ที่ดินของรัฐตามประมวลกฎหมายที่ดิน	๔๓/
๖. ที่ดินของรัฐตามกฎหมายอื่น และระเบียบที่เกี่ยวข้อง	๔๙
● บทที่ ๓ มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองที่ดินของรัฐ	
๑. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐ	๕๕
๒. มาตรการทางแพ่งในการคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐ	๕๘
๓. มาตรการทางอาญาในการคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐ	๖๒
๔. อำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐ	๖๙
๕. การดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน	๓๓/๓๓/
● บทที่ ๔ นโยบายในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ	
๑. นโยบายและแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕	๙๒
๒. นโยบายและแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๕	๙๓
๓. นโยบายแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๓๖	๑๐๐
๔. นโยบายเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓/	๑๐๑
๕. การนำนโยบายไปใช้ในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ	๑๐๓
๖. หลักการ เงื่อนไข และขั้นตอนการดำเนินการผ่อนผันให้ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ ได้อยู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเป็นการชั่วคราว	๑๐๓/
๗. การดำเนินการจัดที่ดินตามโครงการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ ในที่ดินสาธารณประโยชน์ที่มีการบุกรุก เพื่อจัดความยากจนและพัฒนาชนบท	๑๐๙

● บทที่ ๕ การจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์	
๑. ประวัติการจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์	๑๑๓
๒. การจัดทำและการจำหน่ายทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์	๑๑๔
๓. ลักษณะและจุดมุ่งหมายของการจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์	๑๒๓
๔. สถานะของทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์	๑๒๕
● บทที่ ๖ การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง	
๑. ประวัติการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง	๑๒๙
๒. การจัดให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงตามประมวลกฎหมายที่ดิน	๑๓๐
๓. ขั้นตอนการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงตามประมวลกฎหมายที่ดิน	๑๓๓
๔. บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง	๑๔๑
๕. การเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง	๑๔๓
๖. ปัญหาเกี่ยวกับการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง	๑๔๔
● บทที่ ๗ แนวทางในการแก้ไขปัญหาข้อเรียกร้องเกี่ยวกับที่ดินของรัฐ	
๑. สภาพปัญหาและสาเหตุสำคัญของการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์	๑๕๓
๒. ปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหาข้อเรียกร้องเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะประโยชน์	๑๕๕
๓. ปัญหาข้อหารื้อและแนวทางการแก้ไขปัญหา	๑๖๒
● บรรณานุกรม	๑๘๑
● ภาคผนวก	๑๘๕

“การคุ้มครองที่ดินของรัฐ ตามภารกิจของกรมที่ดิน”

บทที่ ๑

บทนำ

บทที่ ๑ บทนำ

“ที่ดิน” นับว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการดำรงอยู่ของมนุษย์ โดยมนุษย์ได้รู้จักใช้และแสวงหาประโยชน์จากที่ดินมาเป็นเวลาช้านาน ไม่ว่าจะเป็นใช้เพื่อเป็นที่อยู่อาศัย หรือใช้เพื่อเป็นปัจจัยในการดำรงชีพ ล้วนแล้วแต่มีคุณประโยชน์ต่อมนุษย์ทั้งสิ้น ปัจจุบันความสำคัญของที่ดินนับวันยิ่งมีความหมายและมีคุณค่ามากยิ่งขึ้น ในกฎหมายระหว่างประเทศถือว่า พื้นดินเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของการเป็น “รัฐ” เพราะพื้นดินเป็นส่วนสำคัญที่แสดงให้เห็นถึงอาณาเขตหรือดินแดนแห่งรัฐนั้นๆ ด้วยเหตุนี้ มนุษย์จึงมีแนวความคิดที่ว่า ที่ดินควรเป็นทรัพย์สินส่วนรวม หรือเป็นสมบัติของมวลมนุษยชาติทุกคน ไม่ควรตกเป็นของเอกชนคนใดคนหนึ่งโดยเฉพาะ หรืออย่างน้อยที่สุดก็ควรที่จะได้มีการควบคุมมิให้เอกชนคนใดคนหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งถือครองที่ดินเกินกว่าสิทธิที่พึงมีพึงได้ตามกฎหมายแห่งรัฐ ทุกคนควรมีสิทธิใช้ประโยชน์ในที่ดินได้อย่างเท่าเทียมกัน เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม ดังนั้น รัฐจึงมีหน้าที่จัดให้มีทรัพย์สินส่วนรวมซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันของประชากรแห่งรัฐ

ปัจจุบันประเทศไทยมีการบริหารจัดการที่ดินภายในประเทศแบ่งเป็นสองส่วน คือ ส่วนที่ยังคงเป็นที่ดินของรัฐ และส่วนที่รัฐอนุญาตให้เอกชนถือกรรมสิทธิ์ โดยมีกฎหมาย กฎ ระเบียบ สำหรับการควบคุม คัดกรองป้องกัน และจัดระบบการถือครองที่ดิน รวมถึงการจัดระเบียบการใช้ประโยชน์ในที่ดินตามนโยบายแห่งรัฐ กฎหมายที่เกี่ยวข้องในส่วนที่ดินของรัฐนั้น มักจะมีวัตถุประสงค์หลักในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐอย่างน้อย ๓ ด้าน คือ ๑) ด้านการคุ้มครองป้องกัน ๒) ด้านการจัดการและการใช้ประโยชน์ และ ๓) ด้านการจัดที่ดินเพื่อจัดระบบการถือครอง หรือเพื่อจัดระเบียบให้เป็นระบบ ดังนั้น เพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ จึงควรที่จะได้ศึกษาทำความเข้าใจแนวคิดเกี่ยวกับที่ดิน และการถือครองที่ดินพอสังเขป ดังนี้

๑. แนวคิดเกี่ยวกับที่ดินและการถือครองที่ดิน

๑.๑ วิวัฒนาการของแนวคิดเกี่ยวกับที่ดินและการถือครองที่ดิน

แนวคิดเกี่ยวกับที่ดินและการถือครองที่ดินนั้น มีวิวัฒนาการที่ยาวนาน ในสมัยดึกดำบรรพ์ยุคที่มนุษย์ยังหาเลี้ยงชีพด้วยการล่าสัตว์หรือเก็บผลไม้ในป่าอยู่ มนุษย์ไม่รู้เรื่องกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ถือว่าที่ดินเป็นของกลาง ไม่มีใครหวงห้ามเป็นของตนโดยเฉพาะแต่อย่างใด^๑

ต่อมาเมื่อมาถึงสมัยที่มนุษย์รู้จักเลี้ยงปศุสัตว์ท่องเที่ยวไปเรื่อยๆ ก็ตาม ที่ดินยังไม่มีเจ้าของยังเป็นของกลางอยู่

ต่อมาเมื่อมนุษย์รู้จักการเพาะปลูก จึงเกิดมีเจ้าของที่ดินขึ้น เพราะมนุษย์ต้องการครอบครองที่ดินบริเวณใดบริเวณหนึ่งสำหรับการเพาะปลูกพืชพันธุ์ไม้ แต่ในสมัยเดิมที่ดินยังไม่ตกเป็นของเอกชนคนใดคนหนึ่ง แต่ตกเป็นของ “เผ่า หรือหมู่” อันร่วมกัน และจะแบ่งปันกันในระหว่างครัวเรือนเป็นระยะสั้นทุกปี ต่อมาเมื่อวิธีการเพาะปลูกดีขึ้น ผู้ที่ต้องการยึดที่ดินนานกว่าแต่ก่อน การแบ่งปันที่ดินนั้นนานๆ จึงจะทำขึ้นสักครั้งหนึ่ง จนในที่สุดต้องเลิกไม่มีการแบ่งปันกันอีกต่อไป ที่ดินจึงตกเป็นกรรมสิทธิ์ร่วมกัน

^๑ร. แลงการ์ด, (ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย, ๒๕๒๖, ๒๙๕) อ้างถึงใน, ภาสกร ชุณหะวัณ, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน, (สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, กรุงเทพฯ, ๒๕๓๖), หน้า ๑๙

ของครอบครัว หัวหน้าครอบครัวจึงเป็นผู้ถือที่ดินในนามของสมาชิกในครอบครัว มีอำนาจตัดสินใจเด็ดขาดในเรื่องการใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นทุกประการ แต่หัวหน้าครอบครัวไม่มีสิทธิโอนที่ดินนั้นให้แก่ใคร เพราะที่ดินนั้นยังเป็นสมบัติของหมู่อยู่

ต่อมาเมื่อเผ่าหรือหมู่มีประมุข ซึ่งเป็นหัวหน้าครอบครัวผู้หนึ่ง มีอำนาจเหนือหัวหน้าครอบครัวคนอื่น จึงมีกำลังเข้มแข็งขึ้น สามารถที่จะตั้งลูกหลานของตนเป็นประมุขสืบต่อกันไปได้ เป็นเหตุให้อำนาจของหัวหน้าครอบครัวเสื่อมลง ในบางแห่งประมุขเข้าสวมสิทธิของหัวหน้าครอบครัวคนอื่นได้บางประการ ประมุขจึงได้เป็นผู้ถือที่ดินอยู่ในบังคับบัญชาของตนแต่ผู้เดียวแทนหัวหน้าครอบครัวทั้งหลาย

ต่อมาเมื่อเผ่าหรือหมู่รวมกันเป็นประเทศชาติใหญ่ การปกครองมั่นคงยิ่งขึ้นเป็นเหตุให้อำนาจของครอบครัวเสื่อมลงไปอีก แม้ในหมู่ที่ยังถือกรรมสิทธิ์ร่วมกันของครอบครัว หัวหน้าครอบครัวก็ไม่มีอำนาจเด็ดขาดเหมือนแต่ก่อน ต้องปรึกษาสมาชิกผู้อื่น บางที่ต้องยอมแบ่งปันให้ที่ดินสมาชิกด้วย ดังนั้นกรรมสิทธิ์ในที่ดินของเอกชนจึงเริ่มแพร่หลายขึ้น^๒

กรรมสิทธิ์ในที่ดินของเอกชนนั้น ในระยะเริ่มแรกจะมีลักษณะแตกต่างกับกรรมสิทธิ์ในสังหาริมทรัพย์ และไม่แยกออกจากการครอบครอง เจ้าของต้องเป็นผู้ที่ครอบครองอยู่หรือทำประโยชน์ในที่ดินนั้น จึงจะมีสิทธิหวงห้ามในที่ดินนั้นได้^๓ ที่ดินจึงไม่เป็นทรัพย์สินที่สำคัญของบุคคล อาจกล่าวได้ว่าที่ดินไม่มีค่าในตัวของมันเอง เพียงแต่ผลประโยชน์ที่เก็บเกี่ยวได้จากที่ดินนั้นต่างหากที่มีค่าและเป็นทรัพย์สินที่สำคัญของบุคคล จนกระทั่งในยุคต่อมาวิวัฒนาการของการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดิน สามารถแยกออกจากการครอบครองได้แล้ว โดยผู้เป็นเจ้าของไม่จำเป็นต้องครอบครองหรือทำประโยชน์ในที่ดินนั้นอยู่ก็ถือได้ว่าเป็นผู้มียกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น ที่ดินจึงเริ่มเป็นทรัพย์สินที่มีคุณค่าต่างหากจากผลประโยชน์ที่ได้ และเป็นทรัพย์สินที่สำคัญของบุคคลเป็นอย่างมาก แต่อย่างไรก็ตามสิทธิในที่ดิน ก็ยังไม่เหมือนสิทธิในสังหาริมทรัพย์ เพราะถือว่าที่ดินเป็นของผู้ปกครองดินแดน หรือพระเจ้าแผ่นดิน เนื่องจากในสมัยก่อน หลักในเรื่อง “กรรมสิทธิ์” และ “อำนาจปกครอง” ยังสับสนปะปนกันอยู่ ประมุขเป็นผู้มีอำนาจสูงสุด จึงถือกันว่าประมุขเป็นเจ้าของที่ดินในอาณาเขต ต่อมาได้มีการวิเคราะห์แยกแยะหลักการในเรื่องของ “กรรมสิทธิ์” กับ “อำนาจทางปกครอง” ออกจากกัน โดยหลักกรรมสิทธิ์มุ่งไปในทางกฎหมายเอกชนเกี่ยวกับผลประโยชน์ในทางการเงินโดยเฉพาะในระหว่างบุคคล และให้เจ้าของมีสิทธิห้ามมิให้ผู้อื่นสอดเข้ามาเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินของตนเท่านั้น ส่วนอำนาจปกครอง มุ่งไปในทางกฎหมายมหาชน ประมาณราคาเป็นเงินไม่ได้ ผู้มีอำนาจมีสิทธิบังคับให้ผู้อื่นปฏิบัติตามคำสั่งของตน ดังนั้น บุคคลอาจมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินแต่ไม่มีอำนาจ หรืออาจมีอำนาจแต่ไม่ค่อยมีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินก็ได้^๔

กล่าวโดยสรุปก็คือ วิวัฒนาการของการถือครองที่ดินนั้น เริ่มต้นจากแนวคิดที่มองว่าที่ดินเป็นของกลางไม่มีเอกชนคนใดคนหนึ่งเป็นเจ้าของ ต่อมาเมื่อมนุษย์รู้จักแสวงหาประโยชน์ในที่ดินมากขึ้น จึงได้มีแนวคิดในเรื่องการครอบครองที่ดินและวิวัฒนาการมาจนกระทั่งให้เอกชนมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ แม้ในระยะเริ่มแรกกรรมสิทธิ์ในที่ดินของเอกชนจะมีลักษณะแตกต่างกับกรรมสิทธิ์ในสังหาริมทรัพย์เป็นอย่างมาก แต่ต่อมาก็ได้มีวิวัฒนาการมาจนกระทั่งเอกชนสามารถมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้โดยแทบจะไม่มีใครมีความแตกต่างไปจากสังหาริมทรัพย์แต่อย่างใด และสามารถซื้อขายที่ดินได้โดยเสรีเป็นไปตามอำเภอใจของแต่ละบุคคล ทำให้แนวคิดเกี่ยวกับที่ดินในเรื่องของการเป็นทรัพย์สินส่วนกลางหรือส่วนรวมนั้น แทบจะหมดสิ้นไป ดูประหนึ่งเสมือนว่าแนวคิดดังกล่าวจะไม่ใช่ที่ยอมรับกันในยุคปัจจุบัน

^๒ ภาสกร ชุณหอุไร, เรื่องเดิม, หน้า ๑๙

^๓ ร. แลงการ์ด, อ้างใน, ภาสกร ชุณหอุไร, เรื่องเดิม, หน้า ๒๐

^๔ ภาสกร ชุณหอุไร, เรื่องเดิม, หน้า ๒๑-๒๒

๑.๒ แนวคิดเกี่ยวกับที่ดินเป็นทรัพย์สินส่วนรวม

แนวคิดเกี่ยวกับการถือครองที่ดินที่เห็นว่าที่ดินควรเป็นของส่วนกลางหรือเป็นทรัพย์สินส่วนรวมนั้น มีนักคิดนักปราชญ์ได้ให้ความเห็นไว้หลายท่าน ขอนำมาเป็นตัวอย่าง ดังนี้

Cicero และ Seneca นักปราชญ์สมัยโรมันได้กล่าวไว้ว่า “เมื่อธรรมชาติให้ที่ดินแก่มวลมนุษย์แล้ว จึงไม่ควรถือว่าที่ดินเป็นสมบัติส่วนตัวของเอกชน ที่ดินจึงควรเป็นทรัพย์สินส่วนรวม ที่ใช้เพื่อบำบัดความต้องการของชุมชนทั้งมวล”

Saint Ambrose ได้กล่าวไว้ว่า “การเอาที่ดินมาเป็นทรัพย์สินส่วนตัวของเอกชนเสียทั้งหมดนั้นเป็นการขัดกับธรรมชาติ (Unatural) เพราะที่ดินเป็นของมวลมนุษยชาติทุกคน”

Sir Henry Haine นักประวัติศาสตร์ และนักมานุษยวิทยาของอังกฤษ ได้กล่าวไว้ว่า “เรามีเหตุผลที่สำคัญที่สุดที่ทำให้คิดว่า ทรัพย์สินนั้นแต่เดิมมาได้เป็นของเอกชนคนใดคนหนึ่ง หรือมิได้แยกไว้เป็นของครอบครัวใดครอบครัวหนึ่ง แต่ตกเป็นของครอบครัวใหญ่ๆ ซึ่งมีประมุขปกครองอย่างทันสมัย เหมือนกับว่าเป็นกรรมสิทธิ์รวมกันมากกว่าที่จะเป็นกรรมสิทธิ์แยกกัน”

George Raymond Geiger นักมานุษยวิทยา ได้ชี้แจงให้เห็นว่า “มีหลักการทั่วไปอยู่อันหนึ่ง เป็นที่ยอมรับกันในหมู่นักมานุษยวิทยาทั้งหลาย คือ บุคคลทุกคนต้องการความเป็นเจ้าของทรัพย์สิน แต่มีข้อแตกต่างกันระหว่างการเป็นเจ้าของที่ดินกับอสังหาริมทรัพย์อื่นทั่วไปที่สำคัญที่สุดก็คือ เอกชนมีกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์เด็ดขาดในตัวเอง แต่ที่ดินนั้นตามปกติแล้วเป็นเจ้าของไม่เด็ดขาด คือ ทุกคนมีกรรมสิทธิ์รวมกัน แต่การที่จะให้ที่ดินตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยเด็ดขาดนับว่ามีน้อยเหลือเกิน”^๕

เมื่อพิจารณาจากแนวคิดดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่า นักคิดนักปราชญ์เหล่านั้น มองว่า “ธรรมชาติได้ให้ที่ดินแก่มวลมนุษย์ แต่เดิมมาที่ดินมิได้ตกเป็นของเอกชนคนใดคนหนึ่ง แต่ตกเป็นของสังคมใหญ่ๆ การเอาที่ดินมาเป็นทรัพย์สินส่วนตัวของเอกชนเสียทั้งหมดนั้นเป็นการขัดกับธรรมชาติ ดังนั้น ที่ดินจึงควรเป็นทรัพย์สินส่วนรวม หรือทุกคนมีกรรมสิทธิ์รวมกัน เพราะที่ดินเป็นสมบัติของมวลมนุษยชาติทุกคน”

๑.๓ แนวคิดเกี่ยวกับที่ดินกับการถือครองที่ดินในประเทศไทย

แนวคิดเกี่ยวกับที่ดินและการถือครองที่ดินในประเทศไทยนั้น มีวิวัฒนาการมายาวนานเช่นกัน แต่เพื่อความเหมาะสมของเนื้อหาสาระ ในที่นี้จะขอยกตัวอย่างในอดีตไปโดยเริ่มตั้งแต่ยุคสุโขทัย จนถึงปัจจุบัน พอสังเขป ดังนี้

๑) สมัยสุโขทัย

แนวคิดเกี่ยวกับการถือครองที่ดินในยุคสมัยสุโขทัยนั้น ปรากฏในหลักศิลาจารึกพ่อขุนรามคำแหง ความว่า “ไพร่ในเมืองสุโขทัยจึงชม สร้างป่าหมาก ป่าพลูทั่วเมืองนี้ทุกแห่ง ป่าพรวาก็หลายในเมืองนี้ ป่าลากก็หลายในเมืองนี้ หมากม่วงก็หลายในเมืองนี้ หมากขามก็หลายในเมืองนี้ ใครสร้างได้ไว้แก่มั่น”^๖

เมื่อพิจารณาข้อความตามหลักศิลาจารึกดังกล่าวโดยเฉพาะจากประโยคที่ว่า “ใครสร้างได้ไว้แก่มั่น” นั้น ทำให้เข้าใจได้ว่า ในสมัยสุโขทัยได้ให้สิทธิราษฎรสามารถครอบครองที่ดินได้อย่างเสรี ถ้าหากผู้้นั้นเป็นผู้บุกเบิกถากถาง อาจสืบเนื่องจากในสมัยนั้นที่ดินมีมากแต่ประชาชนมีน้อย แต่สิทธิดังกล่าวคงใช้อย่างได้ระหว่างประชาชนด้วยกันเอง หาใช้ยืนยันกับพระเจ้าแผ่นดินได้ไม่ หากเปรียบเทียบ

^๕ ปรีชา พรหมเพชร, มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการถือครองที่ดิน (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๑), หน้า ๕-๖

^๖ กรมที่ดิน, รวมกฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน, (อนุสรณ์ในพิธีเปิดอาคารใหม่ในกรมที่ดิน, กรุงเทพฯ, ๒๕๑๑), หน้า ๗

กับสิทธิในทรัพย์สินปัจจุบันคงเป็นเพียงสิทธิครอบครองเท่านั้น ไม่ถึงกับเป็นกรรมสิทธิ์ แต่สิทธิดังกล่าวสามารถตกทอดไปยังทายาทของเจ้ามรดกได้ด้วย^{๗/} ดังปรากฏในหลักศิลาจารึก ที่ว่า “ไพร่ฟ้าหน้าใส ลูกเจ้าลูกขุนผู้ใดแลล้มตายหายกว่า หย่าเรือนพอเชื้อเชื้อค้ำมัน ช้างขอลูกเมียเยยข้าว ไพร่ฟ้าข้าไท ปาหมาก ปาพลู พอเชื่อน้ำมันไว้แก่ลูกมันสิ้น”^{๘/}

กล่าวโดยสรุปก็คือในยุคสมัยสุโขทัย ประชาชนยังไม่สามารถมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ ที่ดินทั้งหมดจึงยังคงเป็นของพระเจ้าแผ่นดิน แม้ว่าในสมัยสุโขทัยจะไม่มีศิลาจารึก เอกสารหรือหลักฐานใดๆ ที่ถือว่าที่ดินทั้งหมดเป็นของพระมหากษัตริย์เหมือนเช่นในสมัยกรุงศรีอยุธยา แต่คำในศิลาจารึกตอนหนึ่ง มีกล่าวไว้ว่า “พิภพตาย จึงได้เมืองแก่กูทั้งกลม”^{๙/}

สำหรับแนวคิดในการจัดระบบการถือครองที่ดินนั้น ไม่ปรากฏว่าได้มีการออกเอกสารใดๆ ให้แก่ประชาชนผู้ครอบครองที่ดิน และเมื่อพิจารณาข้อความตามหลักศิลาจารึก ที่ว่า “ใครสร้างได้ไว้แก่มัน” นั้น เข้าใจว่า ในสมัยสุโขทัยมีนโยบายส่งเสริมให้ราษฎรบุกเบิกกันสร้างและทำประโยชน์ในที่ดิน ด้วยเหตุที่ในสมัยนั้นจำนวนประชากรมีน้อยแต่ที่ดินมีมาก และประการสำคัญเมื่อที่ดินทั้งหมดเป็นของพระเจ้าแผ่นดิน ดังนั้นการจัดระบบการถือครองที่ดินในสมัยนั้นจึงยังไม่มีความเป็น

๒) สมัยกรุงศรีอยุธยา

แนวคิดเกี่ยวกับการถือครองที่ดินในสมัยกรุงศรีอยุธยานั้น ถือกันว่าที่ดินในพระราชอาณาจักร พระมหากษัตริย์เป็นเจ้าของแต่ผู้เดียว ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติในพระอัยการเบ็ดเสร็จ บทที่ ๔๒ “ที่ในแคว้นแคว้นกรุงเทพพระมหานครศรีอยุธยา มหาดิลก นพรัตน์ราชธานีบุรีรม เป็นที่แห่งพระเจ้าอยู่หัว หากให้ราษฎรทั้งหลาย ผู้เป็นข้าแผ่นดินอยู่จะได้เป็นที่ราษฎรหาได้” และต่อไป บทที่ ๔๓ บัญญัติดุจเดียวกันว่า “ถ้าที่นอกเมืองหลวงอันเป็นแคว้นกรุงศรีอยุธยา ใช้ที่ราษฎรอย่าให้ซื้อขายแก่กัน” ดังนั้นที่ดินที่อยู่ภายในอาณาเขตกรุงศรีอยุธยา จึงเป็นของพระมหากษัตริย์ทั้งหมด พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งอำนาจที่จะจำหน่ายได้แต่ผู้เดียว^{๑๐}

แนวคิดดังกล่าวพระเจ้าแผ่นดินผู้สืบราชสมบัติต่อมาตลอดสมัยกรุงศรีอยุธยาทรงยึดมั่นตามนิคัยจนจัดให้รวมเข้าเป็นกฎหมายปรากฏจนทุกวันนี้ เหตุไฉนไม่ทรงพระกรุณาปล่อยให้ราษฎรผู้ถือที่ดินได้สิทธิที่จะอยู่ในที่ดินตามสถานการณ์ที่เป็นอยู่ เพื่อแก้ไขปัญหานี้ได้ น่าจะต้องพิจารณาเหตุผลไปในทางการเมืองในประเทศไทยก็เหมือนประเทศอื่นสมัยเก่า ข้อที่ว่า พระมหากษัตริย์เป็นเจ้าของที่ดินทั้งสิ้น ในพระราชอาณาเขตหมายความว่า พระเจ้าอยู่หัวเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในประเทศ และเนื่องจากยังเกิดความลัสนปะปนกันระหว่างกรรมสิทธิ์ และอำนาจทางปกครองกฎหมายจะรับรองสิทธิของราษฎรเหนือที่ดินที่อยู่หรือทำนั้นไม่ได้เลย เพราะสิทธินั้นเป็นปรปักษ์ต่ออำนาจของพระมหากษัตริย์ ตามความคิดเห็นในเวลานั้น ผู้เป็นเจ้าของที่ดิน (กรรมสิทธิ์) แท้ๆ เป็นอิสระในที่ดินนั้น ฉะนั้นจึงไม่ต้องเสียภาษีอากรเพื่อที่ดินประการหนึ่ง และไม่มีใครมีอำนาจบังคับให้ออกจากที่ดินได้อีกประการหนึ่ง การที่พระมหากษัตริย์ในกรุงศรีอยุธยาทรง

^{๗/} กัลยา ตันศิริ, เอกสารประกอบคำบรรยาย “หลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์” (มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพฯ, ๒๕๔๖), หน้า ๑๙

^{๘/} กรมที่ดิน, เรื่องเดิม, หน้า ข

^{๙/} ดวงจิต กำประเสริฐ, (ประวัติศาสตร์กฎหมาย, ๒๕๓๙, หน้า ๒๖-๒๗), อ้างถึงใน อนุวรรตน์ โหมดพริ้ง, แนวทางการพัฒนากฎหมายเพื่อกระจายการถือครองที่ดิน (วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๒), หน้า ๑๙

^{๑๐} ร. แลงการ์ด, (ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย เล่ม ๒, หน้า ๓๐๘) อ้างถึงใน, เรื่องยศ แสงภักดี, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน, (มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพฯ, ๒๕๓๓), หน้า ๑

ยึดมั่นในกรรมสิทธิ์ของพระองค์ แม้เมื่อประเพณีแบ่งปันที่ดินเล็กเลี่ยนานแล้ว ก็ยังเป็นประโยชน์มากในทางปกครอง โดยเป็นเค้ามูลเดิมแห่งอำนาจของพระมหากษัตริย์ที่จะเรียกเอาภาษีอากรที่ดิน และที่จะขับไล่ผู้ถือที่ดินออกจากที่ ทั้งสองประการนี้

ดังนั้นในสมัยกรุงศรีอยุธยา ที่ดินที่ราษฎรครอบครองอยู่จึงมีเพียงสิทธิครอบครอง คล้ายกับสิทธิครอบครองในปัจจุบัน ส่วนกรรมสิทธิ์ทางดินนัยถือว่าพระมหากษัตริย์เป็นเจ้าของที่ดิน เมื่อสิทธิของราษฎรผูกพันอยู่กับการครอบครองเท่านั้น เมื่อเจ้าของ (ผู้ครอบครอง) เลิกทำหรือออกจากที่ดินแล้ว ดินก็ไม่มีสิทธิอันใดเหลืออยู่กับที่ดินนั้น ใครๆ จึงมีอำนาจเข้าไปในที่ดินและทำประโยชน์ต่อไปได้

อีกประการหนึ่ง การที่กรรมสิทธิ์เกี่ยวข้องปะปนอยู่กับการครอบครองนั้น เป็นความคิดเห็นอันเหมาะสมกับนโยบายของพระเจ้าแผ่นดินในสมัยกรุงศรีอยุธยา ที่ทรงมีพระอุตสาหะให้ที่ดินเกิดประโยชน์อยู่เสมอ เมื่อเจ้าของรู้อยู่แล้วว่า ตนจะขาดสิทธิทำต่อไปหากเลิกทำแต่ครั้งหนึ่งแล้วนั้น ก็ต้องเพียรชวนขายทำเรื่อยไป ทั้งที่ดินที่เจ้าของเดิมละทิ้งเมื่อผู้ใดผู้หนึ่งใครจะทำก็เข้าทำได้ทันทีโดยสะดวก ไม่ต้องมีการโอนกัน โดยเหตุที่ดินเป็นโภคทรัพย์สำคัญ ซึ่งตามสภาพจำต้องเป็นของราษฎรครอบครองอยู่ จึงสมควรอย่างยิ่งที่บุคคลผู้หนึ่งมีสิทธิหวงห้ามเนื้อที่แต่พอแก่กำลังของตน ดังนั้นราษฎรไม่สามารถหวงห้ามเขตไว้มากกว่าที่ควรอันเป็นเหตุให้ผู้อื่นขาดที่ดินที่จะทำกิน และทำให้เสียไปซึ่งการสาธารณประโยชน์

ในสมัยกรุงศรีอยุธยาไม่มีการออกหนังสือสำคัญให้แก่เจ้าของที่ดิน เพื่อเป็นหลักฐานแห่งกรรมสิทธิ์ เว้นไว้แต่กรณีซึ่งเป็นที่ดินที่ได้พระราชทาน ซึ่งผู้รับพระราชทานมีตราถือไว้เป็นหลักฐาน ดังนั้นเอกสารต่างๆ ที่ทางการออกให้แก่ราษฎรก็เกี่ยวข้องแก่การเก็บภาษีอากรเท่านั้น ซึ่งในสมัยกรุงศรีอยุธยา ภาษีอากรที่ดินมี ๒ อย่าง คือ อากรค่านาทางข้าว และอากรสวน

ตลอดสมัยกรุงศรีอยุธยาจนถึงแผ่นดินสมเด็จพระเจ้าบรมโกศ คือ ตอนปลายสมัยกรุงศรีอยุธยา ผู้จับจองที่ดินมิได้ถือหนังสือสำคัญแต่อย่างใด มาในแผ่นดินพระเจ้าบรมโกศนั่นเองจึงได้ตั้งระเบียบขึ้น โดยจัดให้เสนา และเจ้าอำเภอก่อนหนังสือสำคัญ เรียกว่า “โฉนด” (เป็นคำภาษาเขมร หมายความว่าหนังสือ) แก่ผู้ที่จะไถ่สร้างทำนาขึ้นใหม่หรือเลิกร้างนาเก่า พระราชกำหนดนี้ยังบัญญัติให้เจ้าของนาที่ได้ไถ่สร้าง หรือเลิกร้างก่อนมาบอกเจ้าพนักงานและขอให้ออกโฉนดให้ ทั้งห้ามมิให้ผู้ใดไถ่สร้าง หรือเลิกร้างต่อไปโดยไม่บอกเจ้าพนักงานเพื่อขอโฉนดเสียก่อน เมื่อเสนาเจ้าอำเภอไปดูที่นาซึ่งจะไถ่สร้าง เลิกร้างขึ้นนั้นแล้ว จึงเขียนชื่อเจ้าของ ภูมิลำเนาเขตนา และปีที่ไถ่สร้างลงในโฉนด

กล่าวโดยสรุปแล้วในตอนปลายสมัยกรุงศรีอยุธยาเกิดมีหนังสือสำคัญ ซึ่งเป็นมูลเหตุแห่งหนังสือสำคัญที่ยังคงใช้อยู่ในสมัยปัจจุบัน แต่หนังสือนั้นทำขึ้นเพื่อประโยชน์ของพระคลัง โดยเฉพาะหากเป็นหลักฐานอันมีน้ำหนักแห่งสิทธิของเจ้าของก็เป็นแต่ในทางอ้อม และไม่ตัดทางที่เจ้าของจะพิสูจน์สิทธิของตนในทางอื่นใด อนึ่งเหตุที่ทำให้ขึ้นเพื่อเรียกเก็บภาษีอากรนั้น หนังสือสำคัญจึงมีเฉพาะสำหรับที่ดินที่ต้องเสียภาษี คือที่นา และที่สวน ส่วนที่ดินที่ปลูกบ้านอยู่โดยปกติไม่ต้องเสียภาษี เจ้าของจึงไม่มีโฉนด หนังสือสำคัญอย่างใด จะพิสูจน์สิทธิของตนได้ก็โดยอาศัยข้อพิสูจน์ทั่วไป^{๑๑}

สิทธิในที่ดินของราษฎรนั้นได้รับการคุ้มครองและสามารถตกทอดไปยังทายาทของเจ้ามรดกได้ ดังจะเห็นได้จาก พระอัยการเบ็ดเสร็จ หรือ กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ บทที่ ๔๔ ความว่า “หัวป่าแลที่มีเจ้าของสืบส้าง แลผู้นั้นตาย ได้แก่ลูกหลาน ถ้าแลผู้ใดไปแผ้วถางเอาเอง ท่านว่าคนผู้นั้นบังอาจให้ไหมลาหนึ่งเป็นสินไหมถึงพันยั้ง คื่นที่นั้นให้แก่พี่น้องลูกหลานมัน”^{๑๒}

^{๑๑} เรืองยศ แสนภักดี, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน, (มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพฯ, ๒๕๓๓), หน้า ๑-๓

^{๑๒} กรมที่ดิน, เรื่องเดิม, หน้า ๓

แนวคิดเกี่ยวกับการถือครองที่ดินในสมัยกรุงศรีอยุธยานั้น ยังมีได้แตกต่างไปจากยุคสมัยสุโขทัย กล่าวคือ ที่ดินยังคงเป็นของพระเจ้าแผ่นดิน ประชาชนมีเพียงสิทธิครอบครองเท่านั้น หากได้มีการมสิทธิในที่ดินไม่ มีเพียงความแตกต่างบางประการ เกี่ยวกับแนวคิดริเริ่มในการออกเอกสารต่างๆ เพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บภาษีอากร และแนวคิดในการออกหนังสือสำคัญให้แก่ผู้ที่จะก่อสร้างทำนาขึ้นใหม่ หรือเลิกร้างนาเก่า ที่เรียกว่า “โฉนด” นั้น อาจกล่าวได้ว่าเป็นแนวคิดริเริ่มในการจัดระบบการถือครองที่ดิน ก็ว่าได้

๓) สมัยกรุงรัตนโกสินทร์

สมัยกรุงรัตนโกสินทร์ กฎหมายตราสามดวงได้มีการชำระสะสางขึ้นในสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก เมื่อ จ.ศ. ๑๑๖๖ หลักกฎหมายที่มีในสมัยกรุงศรีอยุธยาจึงยังคงใช้กันในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ด้วย^{๑๓} ทำให้แนวคิดเกี่ยวกับการถือครองที่ดินในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น จึงยังไม่แตกต่างไปจากสมัยกรุงศรีอยุธยา แต่แนวคิดเกี่ยวกับการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินมีการเปลี่ยนแปลงไป

ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ก่อนการออกโฉนดแผนที่ วิธีเรียกเก็บภาษีอากรที่ดิน ก็ปฏิบัติตามคล้ายกับสมัยกรุงศรีอยุธยาตอนปลาย แต่ได้ปรับปรุงวิธีปฏิบัติให้ดีขึ้น กล่าวโดยสรุปแล้วในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ก่อนออกโฉนดแผนที่ มีหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินที่ต้องเสียอากร ๓ ชนิด คือ

๑) ใบจอง เป็นหนังสือที่ใช้ได้ชั่วคราวเฉพาะเวลาที่ราษฎรทำการแผ้วถาง ทำให้ที่ดินเป็นนา หรือเป็นสวน ซึ่งเจ้าของไม่ต้องเสียภาษี หากจะต้องเสียก็เสียแต่บางส่วน เมื่อทำที่นั้นเสร็จแล้ว ย่อมต้องเรียกใบจองนั้นคืน และออกหนังสือสำคัญที่จะใช้ต่อไปให้ เพื่อกำหนดจำนวนภาษีอากรที่เจ้าของต้องเสีย วิธีออกหนังสือสำคัญถาวรนั้นออกต่างกันตามสภาพแห่งที่จะเป็นนาหรือสวน

๒) โฉนดตราแดง เป็นหนังสือถาวรที่ทางการออกให้แก่เจ้าของนาหรือสวน เพื่อกำหนดอากร ที่ต้องเสีย

๓) ฎีกาใบเสร็จ เป็นหมายบังคับให้เจ้าของเสียภาษีอากร น่าจะเป็นเอกสารอันเดียวกันกับโฉนดที่กล่าวไว้ในพระราชกำหนดเก่า ในสมัยกรุงศรีอยุธยา ซึ่งเจ้าของสวนและนาย่อมได้รับทุกคน

หนังสือสำคัญทั้ง ๓ อย่างนี้ เจ้าพนักงานกรมนาและพระคลังสวน เป็นผู้ออกเพื่อประโยชน์ของพระคลังโดยเฉพาะ แต่อาจใช้เป็นหลักฐานแห่งสิทธิในที่ดินได้ทางอ้อม หนังสือสำคัญเหล่านี้ มีน้ำหนักต่างกัน กล่าวคือ ผู้ถือใบจองมีสิทธิหวงห้ามที่ดินได้แต่ในเวลาอันสั้น คือ ๓ ปี ๕ ปี หรือ ๖ ปี ตามประเภทที่ดิน เว้นแต่เจ้าของจะได้ต่ออายุออกไปอีก ฎีกาใบเสร็จใช้เพื่อพิสูจน์ว่าผู้ถือทำที่ดินในปีนั้นๆ เท่านั้น แต่โฉนดตราแดงนั้นคล้ายจะเป็นหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดินจริง ทั้งนี้ เพราะวิธีการออกนั่นเอง และอีกประการหนึ่งเหตุที่ผู้ถือโฉนดตราแดงเสียค่าภาษีอันมีจำนวนตายตัวไม่อาศัยการทำนาหรือสวนนี้ ทำให้สิทธิเหนือที่ดินแยกออกไปจากการครอบครองได้ และเป็นปัจจัยให้ผู้ถือแสวงหาสิทธิอันมั่นคงและถาวร กล่าวคือ กรรมสิทธิ์ตามแนวความคิดในสมัยปัจจุบัน

ในปี พ.ศ. ๒๔๔๔ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงจัดให้ออกโฉนดตามที่ใช้มาจนทุกวันนี้ คือ โฉนดแผนที่ ซึ่งเป็นหลักฐานแห่งกรรมสิทธิ์อันแท้จริง โฉนดแผนที่ที่ทรงให้จัดทำขึ้น มีการลงหมายเลขหลักเขต และเนื้อที่ให้ถั่วโดยมีแผนที่อันถูกต้องไม่รูล้ำที่ของผู้อื่นหนังสือสำคัญนั้น ทำเป็น ๒ ฉบับ มอบให้ไว้แก่เจ้าของที่ดินฉบับหนึ่งและอีกฉบับหนึ่งเก็บไว้ที่ทำการที่ตั้งขึ้นโดยเฉพาะเรียกว่า หอทะเบียนที่ดิน การโอนก็จำเป็นต้องทำต่อหน้าพนักงานหอทะเบียน และสลักหลังหนังสือสำคัญทั้งสองฉบับให้ถูกต้องตรงกันจึงจะสมบูรณ์

^{๑๓} ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, (แสงจันทร์การพิมพ์, กรุงเทพฯ, ๒๕๒๒), หน้า ๘๘

ในการประกาศออกโฉนดแผนที่ครั้งแรก ในปี ร.ศ. ๑๒๐ นั้น เนื่องจากโฉนดแผนที่ที่จะออกได้ในท้องที่หนึ่งๆ เป็นไปด้วยความล่าช้า เพราะจะต้องมีการทำแผนที่ระหว่าง แต่ราษฎรท้องที่ต่างๆ ต้องการจะได้รับหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์โดยเร็ว ทางกรมจึงออกหนังสือสำคัญชนิดหนึ่งเรียกว่า “ตราจองชั่วคราว” โดยออกให้ในที่ดินที่ทำประโยชน์แล้วเป็นการชั่วคราวก่อนเพื่อจะเปลี่ยนเป็นโฉนดแผนที่ในภายหลัง ตราจองชั่วคราวนี้ออกตามพระราชบัญญัติออกตราจองชั่วคราว ร.ศ. ๑๒๑ และประกาศใช้ในมณฑลพิษณุโลก (ในปัจจุบันเป็นเขตจังหวัด พิษณุโลก สุโขทัย พิจิตร อุตรดิตถ์ และบางส่วนของจังหวัดนครสวรรค์) ผู้ถือตราจองมีกรรมสิทธิ์ตามกฎหมาย ต่อมาเมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ร.ศ. ๑๒๔ (พ.ศ. ๒๔๔๙) ได้มีประกาศเสนาบดีกระทรวงเกษตรเปลี่ยนชื่อตราจองชั่วคราวเป็นโฉนดตราจอง

วิธีการออกโฉนดตราจองดำเนินการเหมือนการออกโฉนดแผนที่ เว้นแต่การรังวัดทำแผนที่ ไม่มีระวางยึดโยง คือ ทำเป็นแผนที่รูปลอยเป็นแปลงๆ ไป ไม่มีแผนที่มั่นคงเหมือนโฉนดแผนที่ โฉนดตราจองทำตามแบบพิมพ์หลวง ลงชื่อประทับตราเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเป็นสำคัญ ผู้รับโฉนดตราจองมีกรรมสิทธิ์ตามกฎหมาย และแม้ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแล้วก็ให้คงมีกรรมสิทธิ์ต่อไป

ต่อมาได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ฉบับที่ ๖ (พ.ศ. ๒๔๗๙) ออกหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์อีกชนิดหนึ่งให้แก่ราษฎร คือ ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” ทั้งนี้เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของการออกโฉนดแผนที่ เพราะทำได้ล่าช้ามาก ส่วนโฉนดตราจองก็ออกได้เฉพาะท้องที่ที่ ประกาศไว้ คือ มณฑลพิษณุโลกเท่านั้น ดังนั้น เมื่อพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ฉบับที่ ๖ ใช้บังคับแล้ว ถ้าท้องที่ใดการรังวัดโฉนดแผนที่ไปถึงแล้วก็สามารถออกโฉนดแผนที่ให้ตามเดิม แต่ถ้าวการรังวัดยังไม่ถึงก็จะออกตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” แทนโฉนดแผนที่

เมื่อวันที่ ๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๙๗ ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ และประมวลกฎหมายที่ดินจนถึงปัจจุบัน ความในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ได้ยกเลิกกฎหมายต่างๆ ที่ได้ออกหนังสือสำคัญแบบต่างๆ ที่กล่าวมา หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ออกตามประมวลกฎหมายที่ดิน คือ โฉนดที่ดิน แต่ราษฎรที่ถือ โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” ซึ่งเดิมเป็นหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน ก็ยังคงให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นต่อไป (มาตรา ๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน)^{๑๔}

กล่าวโดยสรุปแล้วแนวคิดเกี่ยวกับการถือครองที่ดินในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นนั้น ยังไม่แตกต่างไปจากยุคสมัยกรุงศรีอยุธยา กล่าวคือ ที่ดินยังคงเป็นของพระเจ้าแผ่นดิน ประชาชนมีเพียงสิทธิครอบครองเท่านั้น หากได้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินไม่ แต่ในเวลาต่อมาได้มีแนวคิดที่จะให้ประชาชนถือครองที่ดินโดยมีกรรมสิทธิ์ ในปี พ.ศ. ๒๔๔๔ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ จัดให้มีการออกโฉนดแผนที่ ซึ่งถือว่าเป็นหลักฐานแห่งกรรมสิทธิ์อันแท้จริง และได้วิวัฒนาการมาจนกระทั่งในปี พ.ศ. ๒๔๙๗ ได้มีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดินและใช้มาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งเหตุผลในการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดินนั้นส่วนหนึ่งก็สืบเนื่องมาจากในขณะนั้นได้มีกฎหมายว่าด้วยที่ดินอยู่หลายฉบับกระจัดกระจายกันอยู่ ยากต่อการปฏิบัติงานและการศึกษา จึงจำเป็นต้องประมวลไว้ในที่เดียวกัน และปรับปรุงขึ้นใหม่บ้างเพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์^{๑๕} โดยมีเนื้อหาสาระที่สำคัญเกี่ยวกับการควบคุมคุ้มครอง และจัดระบบการถือครองที่ดิน รวมถึงการจัดระเบียบการใช้ประโยชน์ในที่ดิน เช่น การคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน การบริหารจัดการและการใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ การถอนสภาพที่ดินของรัฐ การจัดที่ดินเพื่อประชาชน การกำหนดสิทธิในที่ดิน และการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เป็นต้น

^{๑๔} เรื่องยศ แสนักดี, เรื่องเดิม, หน้า ๓-๕

^{๑๕} ศิริ เกวลินสฤษดิ์, เรื่องเดิม, หน้า ๒

๒. การถือครองที่ดินในประเทศไทยยุคปัจจุบัน

หากจะต้องพิจารณาถึงลักษณะของการถือครองที่ดินในประเทศไทยภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายในยุคปัจจุบันนั้น คงจะต้องยึดหลักกฎหมายจากบทบัญญัติมาตรา ๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่บัญญัติว่า “ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือว่าเป็นของรัฐ” หมายความว่ากฎหมายได้แบ่งลักษณะของการถือครองที่ดินโดยมองเรื่องกรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นหลัก มิได้มองในเรื่องของการครอบครอง แม้ว่าบุคคลใดจะมีสิทธิครอบครองในที่ดินแล้วก็ตาม แต่กรรมสิทธิ์ในที่ดินยังคงเป็นของรัฐอยู่ และผู้มีสิทธิครอบครองนั้นจะมีโอกาสได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินก็ต่อเมื่อรัฐได้ดำเนินการออกหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้^{๑๖} ดังนั้น การถือครองที่ดินตามหลักการของกฎหมายนี้ จึงสามารถแบ่งประเภทของที่ดินในประเทศไทยได้เป็น ๒ ประเภท คือ ที่ดินที่ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคล หรือที่ดินของเอกชน กับที่ดินของรัฐ

๒.๑ ที่ดินของเอกชน

การถือครองที่ดินของเอกชนในประเทศไทยภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายในยุคปัจจุบันนั้น เอกชนอาจถือครองที่ดินโดยมีกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองก็ได้ ซึ่งถือว่าเป็นผู้มีสิทธิในที่ดิน ตามประมวลกฎหมายที่ดินทั้งสิ้น เนื่องจากประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๑ ได้ให้บทนิยามของคำว่า “สิทธิในที่ดิน” ไว้ นอกจากจะหมายถึงกรรมสิทธิ์แล้ว ยังให้หมายความรวมถึงสิทธิครอบครองด้วย คำนิยามนี้ใช้เฉพาะกับประมวลกฎหมายที่ดิน ฉะนั้น จึงไม่ได้หมายความว่ารวมถึงสิทธิอื่นๆ ในที่ดิน เช่น สิทธิครอบครองในฐานะผู้เช่า สิทธิเก็บกิน ภาระจำยอม สิทธิเหนือพื้นที่ดิน แม้ว่าตามหลักกฎหมายแพ่งของไทย จะถือว่าเป็นสิทธิในที่ดินเหมือนกันก็ตาม^{๑๗} ดังนั้น บุคคลที่ถือครองที่ดินในประเทศไทย จึงอาจแบ่งแยกได้เป็น ๒ ประเภท คือ ถือครองที่ดินโดยเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน และถือครองที่ดินโดยไม่เป็นผู้มีสิทธิในที่ดิน

๒.๑.๑ การถือครองที่ดินโดยเป็นผู้มีสิทธิในที่ดิน

การถือครองที่ดินโดยเป็นผู้มีสิทธิในที่ดินนั้น เป็นไปตามประมวลกฎหมายที่ดิน กล่าวคือบุคคลผู้ถือครองที่ดินอาจได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดิน หรือมีเพียงสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งสามารถแยกพิจารณาได้ ดังนี้

๑) การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดิน

การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นไปตามมาตรา ๓ “บุคคลย่อมมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ หรือได้มาซึ่งโฉนดที่ดินตามกฎหมายแห่งประมวลกฎหมายนี้

(๒) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือกฎหมายอื่น

เมื่อพิจารณาตามมาตรา ๓ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดิน สามารถแยกพิจารณาได้ ดังนี้^{๑๘}

^{๑๖} ศิริ เกวลินสฤตย์, เรื่องเดิม, หน้า ๔๔

^{๑๗} ศิริ เกวลินสฤตย์, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน, (บริษัท บพิตรการพิมพ์ จำกัด, กรุงเทพฯ, ๒๕๓๑), หน้า ๓๖

^{๑๘} ภาสกร ชุณหะวัณ, เรื่องเดิม, หน้า ๑๖๕-๑๖๙

(๑) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยได้รับโฉนดแผนที่ตามประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. ๑๒๐ และตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. ๑๒๓ ได้รับโฉนดตราจองตามพระราชบัญญัติออกโฉนดตราจอง ร.ศ. ๑๒๔ ได้รับตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” ตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๔๓๙ และได้ครอบครองที่ดินที่มีสภาพเป็นที่บ้านหรือที่สวนตามกฎหมายเบ็ดเสร็จ บทที่ ๔๒

(๒) ได้มาซึ่งโฉนดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน มีได้ในกรณีที่ได้รับโฉนดที่ดินในกรณีที่มีการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินทั้งตำบลตามประมวลกฎหมายที่ดิน ตามมาตรา ๕๘ และ ๕๘ ทวิ หรือผู้ครอบครองที่ดินได้ขออนุญาตที่ดินเป็นการเฉพาะราย ตามมาตรา ๕๙ หรือ ๕๙ ทวิ เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้แล้ว ผู้นั้นก็ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน

(๓) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ คือ ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ (เดิมเป็นตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๔๘๕)

(๔) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามกฎหมายอื่น เช่น ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ฯลฯ

๒) การได้มาซึ่งสิทธิครอบครองในที่ดิน

การได้มาซึ่งสิทธิครอบครองในที่ดินนั้น หมายความว่า ต้องเป็นการครอบครอง “ที่ดินมือเปล่า” คือ เป็นที่ดินที่ไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์อย่างหนึ่งอย่างใดใน ๔ อย่าง (โฉนดที่ดิน โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ตราว่าได้ทำประโยชน์แล้ว) และมีใช้ที่บ้านหรือที่สวนตามกฎหมายเบ็ดเสร็จบทที่ ๔๒^{๑๙}

การได้มาซึ่งสิทธิครอบครองที่ดิน อาจได้มาก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ หรือได้มาตามประมวลกฎหมายที่ดิน หรือได้มาตามกฎหมายอื่น สามารถแยกออกได้เป็น ๒ ประเภท คือ ได้มาซึ่งสิทธิครอบครองโดยมีหลักฐาน หรือมีหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน และได้มาซึ่งสิทธิครอบครองโดยไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน

(๑) ได้มาซึ่งสิทธิครอบครองโดยมีหลักฐานหรือมีหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน เช่น มี “ใบเหี่ยบย่ำ” หรือ “ตราจองที่เป็นใบอนุญาต” ตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ฉบับที่ ๖ (พ.ศ. ๒๔๓๙) มีหลักฐานการแจ้งการครอบครอง (ส.ค. ๑) ตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๕ มีใบจอง ตามมาตรา ๓๐, ๓๓ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (แบบหมายเลข ๓, น.ส. ๓ , น.ส. ๓ ก) มีหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค. ๓) ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑

ทั้งนี้ หลักฐานที่ดินที่ออกก่อนประมวลกฎหมายที่ดิน ต้องแจ้งการครอบครอง (ส.ค. ๑) ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน จึงจะถือว่าเป็นผู้มีสิทธิครอบครองโดยมีหนังสือสำคัญตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ได้มาซึ่งสิทธิครอบครองโดยไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน คือ เป็นผู้ครอบครองที่ดินโดยพลการ ตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ฉบับที่ ๖ (พ.ศ. ๒๔๓๙) แต่ไม่ได้แจ้งการครอบครอง และเป็นผู้ครอบครองที่ดินโดยพลการ เมื่อใช้ประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว

^{๑๙} ภาสกร ชุมhuri, เรื่องเดิม, หน้า ๒๖๐

๒.๑.๒ การถือครองที่ดินโดยไม่เป็นผู้มีสิทธิในที่ดิน

บุคคลผู้ซึ่งครอบครองที่ดินก่อนประมวลกฎหมายที่ดินแต่ไม่ได้แจ้งการครอบครองที่ดิน ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน และผู้ครอบครองที่ดินโดยผลการเมื่อประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแล้ว บุคคลประเภทนี้จะไม่ถือว่าเป็นผู้มีสิทธิครอบครองตามความหมายของประมวลกฎหมายที่ดิน แต่เป็นผู้มีสิทธิครอบครองตามความหมายของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือ เป็นผู้ที่ยึดถือที่ดินด้วยเจตนายึดถือเพื่อตนจึงได้สิทธิครอบครองในที่ดินนั้น (ตามมาตรา ๑๓๖๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์) เราอาจเรียกบุคคลดังกล่าวว่า “ผู้ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน” มิใช่ “ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดิน” แม้ว่าบุคคลดังกล่าวจะได้ครอบครองที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ประเภทที่รกร้างว่างเปล่า ซึ่งบุคคลอาจได้มาตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ก็ตาม นอกจากผู้ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวแล้ว บุคคลผู้ซึ่งบุกรุกที่ดินของรัฐ ประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดินอื่นๆ ก็จัดได้ว่าเป็นผู้ถือครองที่ดินโดยไม่เป็นผู้มีสิทธิในที่ดินได้เช่นกัน

การถือครองที่ดินโดยไม่เป็นผู้มีสิทธิในที่ดินไม่อาจถือได้ว่าเป็นที่ดินที่บุคคลนั้นถือครองอยู่ในความหมายของคำว่า “ที่ดินของเอกชน”

๒.๒ ที่ดินของรัฐ

ที่ดินของรัฐ คือ ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด หรือที่ดินซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง อาจแบ่งออกได้เป็น ๔ ประเภทใหญ่ๆ คือ^{๒๐}

๑) ที่ดินที่ยังไม่เป็นของใคร

ได้แก่ ที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามประมวลกฎหมายที่ดิน (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๑)) ที่ดินประเภทนี้บุคคลอาจได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ได้ (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๓๔)

๒) ที่ดินที่ไม่อาจให้เป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดได้โดยเด็ดขาด

ที่ดินประเภทนี้ตามกฎหมายเรียกว่า ทรัพย์สินนอกพาณิชย์ ทั้งนี้โดยที่รัฐไม่อาจออกโฉนดที่ดินให้ได้ เว้นแต่รัฐอาจให้สิทธิบางประการในที่ดินนั้นแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง ที่ดินเหล่านี้ได้แก่ ที่ดินที่รัฐสงวนไว้ เพราะมีหรือเพื่อทรัพยากรธรรมชาติ เช่น มีป่าไม้ มีแร่ธาตุ ฯลฯ (ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๙, ๑๒ และ ๒๐)

๓) ที่ดินที่ไม่เป็นของผู้ใดโดยเฉพาะเจาะจงแต่รัฐให้ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน

ที่ดินประเภทนี้ ได้แก่ ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ พืชเลี้ยงสัตว์ หนองน้ำสาธารณะ (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๒)) ที่ดินประเภทนี้ รัฐอาจถอนสภาพการเป็นสาธารณะประโยชน์ ให้เป็นที่มิใช่เจ้าของได้ ถ้าหากที่ดินเหล่านี้ในภายหลังราษฎรไม่ได้ใช้ประโยชน์ต่อไปแล้ว เช่น หนองน้ำตื้นเขิน ทางหลวงเลิกใช้เพราะมีทางอื่นขึ้นใหม่ หรือรัฐหาที่ดินอื่นให้ราษฎรใช้ประโยชน์แทน เช่น ขุดบ่อน้ำให้ในที่ดินแปลงอื่นแทน เมื่อที่ดินหมดสภาพการเป็นสาธารณะ ประมวลกฎหมายที่ดินก็ให้ถอนสภาพโดยออกเป็นพระราชกฤษฎีกา (ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๔ วรรค ๒) การถอนสภาพเช่นนี้ประมวลกฎหมายที่ดินไม่ได้บัญญัติไว้ว่าเมื่อถอนสภาพแล้วจะเป็นที่ดินประเภทอะไร ดังนั้น รัฐอาจให้เป็นที่ยกร้างว่างเปล่าไปก็ได้ ถ้ามีสภาพเช่นนั้น หรือให้มีเจ้าของหรือผู้ครอบครองไป โดยนำไปขึ้นทะเบียนเพื่อให้ทบวงการเมืองใช้ประโยชน์ในราชการก็ได้ (ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๔ ทวิ) หรือให้บุคคลใดเข้าจับจองใช้ประโยชน์ต่อไปก็ได้

^{๒๐} ภาสกร ชุณหะวัณ, เรื่องเดิม, หน้า ๕-๖

๔) ที่ดินมีเจ้าของแล้ว

ที่ดินประเภทนี้ ได้แก่ ที่ดินที่บุคคลใดได้ครอบครองและใช้ประโยชน์แล้ว และได้ปฏิบัติตามพิธีการในกฎหมายจนได้โฉนดแสดงการมีกรรมสิทธิ์ หรือได้กรรมสิทธิ์ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๓) การเป็นเจ้าของนี้ไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล ก็เป็นเจ้าของได้ตามวิธีการในกฎหมาย ตัวอย่าง เช่น

รัฐบาล ซึ่งได้แก่ กระทรวงทบวงกรมในรัฐบาลเป็นเจ้าของที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งสำนักงานราชการบ้านเมือง โรงทหาร บ่อม ฯลฯ คือที่ดินราชพัสดุ เป็นทรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ (ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๓))

องค์การศาสนา เช่น วัดวาอารามในพระพุทธศาสนา วัดบาทหลวงโรมันคาทอลิก มัสยิดอิสลาม ฯลฯ (ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๘๔) เป็นเจ้าของ

สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์เป็นเจ้าของ (ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. ๒๔๗๙)

กล่าวโดยสรุป การถือครองที่ดินในประเทศไทยตามกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบัน หากมิได้มองแต่เพียงในเรื่องของกรรมสิทธิ์แล้ว อาจแบ่งตามลักษณะของการถือครองได้เป็นหลายประเภท เช่น ที่ดินที่เป็นทรัพย์สินของเอกชน (มีกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองตามกฎหมาย) ที่ดินที่เอกชนยึดถือครอบครอง (ยังไม่มีกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองตามกฎหมาย) ที่ดินอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่ดินอันเป็นทรัพย์สินของพระมหากษัตริย์ ที่ของวัดวาอาราม ที่ดินขององค์การหรือสถาบันทางศาสนา ฯลฯ แต่อย่างไรก็ตามไม่ว่าจะพิจารณาในลักษณะใด ที่ดินในประเทศไทยก็ยังคงแบ่งออกเป็น ๒ ประเภทใหญ่ๆ คือ ที่ดินของเอกชน และที่ดินของรัฐ



บทที่ ๒
ที่ดินของรัฐ

บทที่ ๒ ที่ดินของรัฐ

๑. ความหมายของที่ดินตามกฎหมาย

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

จากบทนิยามดังกล่าว จะเห็นได้ว่าที่ดินหมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไป ที่อยู่บนพื้นผิวโลก และไม่ว่าที่ดินนั้นจะเป็นที่ดินชนิดใด จะอยู่เหนือน้ำหรือใต้น้ำ ก็ถือเป็นที่ดินทั้งสิ้น แต่ส่วนที่อยู่เหนือพื้นดิน ขึ้นไปหรือลึกลงไปจากพื้นผิวดินนั้น ไม่ถือว่าเป็นที่ดิน แต่เป็นแดนกรรมสิทธิ์ (ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๓๓๕ ซึ่งบัญญัติว่า แดนกรรมสิทธิ์ที่ดินนั้นกินทั้งเหนือพื้นดินและใต้พื้นดินด้วย)^{๒๑}

ความหมายของที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มิได้มีบัญญัติเป็นบทนิยามไว้ ดังเช่นประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ได้บัญญัติเกี่ยวกับที่ดินไว้ในมาตรา ๑๐๐ ซึ่งปัจจุบันได้แก้ไขเป็นเป็นมาตรา ๑๓๙ เป็นบทบัญญัติที่ว่าด้วยความหมายของ “อสังหาริมทรัพย์” ดังนี้

มาตรา ๑๐๐ “อสังหาริมทรัพย์ ได้แก่ที่ดิน กับทรัพย์อันติดอยู่กับที่ดินนั้นหรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้น อนึ่งคำว่าอสังหาริมทรัพย์ tähàหมายรวมถึงสิทธิทั้งหลายอันเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นด้วย”

ต่อมามาตรา ๑๐๐ ได้ถูกแก้ไขโดยพระราชบัญญัติให้ใช้ บรรพ ๑ ที่ได้ตรวจชำระใหม่ พ.ศ. ๒๕๓๕ ดังนี้

มาตรา ๑๓๙ “อสังหาริมทรัพย์ หมายความว่า ที่ดินและทรัพย์อันติดอยู่กับที่ดินมีลักษณะเป็นการถาวรหรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้น และหมายความรวมถึงทรัพย์อันเกี่ยวกับที่ดินหรือทรัพย์อันติดอยู่กับที่ดินหรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้นด้วย”

ความหมายของที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ดังกล่าว มีผู้รู้ทางด้านนิติศาสตร์หลายท่านได้แสดงความเห็นไว้ ซึ่งท่านรองศาสตราจารย์ภาสกร ชุณหอุไร ได้นำมารวบรวมไว้ ดังนี้^{๒๒}

ศาสตราจารย์ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช อธิบายไว้ในคำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์ ความเป็นว่า “ที่ดินหมายความว่า พื้นดินปราศจากสิ่งปลูกสร้าง ปัญหาอยู่ที่ว่า ที่ดินนั้นหมายความว่าพื้นดินบนผิวโลก หรือจะรวมไปถึงปฐวีธาตุใต้พื้นดินผิวดินนั้นลงไป รวมทั้งช่องว่างในอากาศเหนือพื้นดินด้วย พิจารณาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๓๕ ปฐวีธาตุใต้ดิน และช่องว่างในอากาศเหนือพื้นดินเป็นแดนแห่งกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ไม่ใช่ที่ดิน”

ศาสตราจารย์ บุญญ์ดี สุชีวะ อธิบายไว้ในคำอธิบาย ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์ ความเป็นว่า “ที่ดิน คือพื้นดินทั่วไปแต่ยอมไม่หมายถึงดินที่ขุดขึ้นมาแล้ว เพราะที่ดินที่ขุดขึ้นมาจากพื้นดินแล้วไม่เป็นที่ดินต่อไป จึงเป็นเพียงสังหาริมทรัพย์เท่านั้น นอกจากนี้ ตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา ๑ ให้ความหมายของคำว่าที่ดินว่า หมายถึงพื้นดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย

^{๒๑} ศิริ เกวลินสฤตย์, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน (กรุงเทพมหานคร : บริษัท บพิตรการพิมพ์ จำกัด, ๒๕๓๑), หน้า ๓๖

^{๒๒} ภาสกร ชุณหอุไร, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน, (สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, กรุงเทพฯ, ๒๕๓๖), หน้า ๒

หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะและที่ชายทะเลด้วย แต่ความหมายตามประมวลกฎหมายที่ดินนี้เป็นเพียงความหมายที่ใช้ในประมวลกฎหมายที่ดินเท่านั้น จะนำความหมายทั้งหมดมาใช้กับคำว่าที่ดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มิได้ เช่น ลำน้ำ และทะเลสาบ เป็นต้น ย่อมไม่เป็นที่ดินตามความหมายของมาตรา ๑๐๐”

ศาสตราจารย์ ประมูล สุวรรณศร อธิบายไว้ในคำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์ ความว่า “คำว่าที่ดินนั้นมิได้หมายความว่าดินอันเป็น กรวด ทราย โคลน อย่างใดนั้นหาได้ แต่หมายความว่าดินที่อันจะพึงวัดได้เป็นส่วนกว้าง ส่วนยาว อันประจำอยู่แน่นอนบนพื้นผิวโลก ส่วนสูงที่เป็นช่องว่างในอากาศเหนือพื้นดินนั้นขึ้นไปถึงที่ ส่วนหนาของผิวดิน หรือส่วนลึกที่เราอาจขุดลงไปใต้ดินได้ก็ดี หาได้ชื่อว่าเป็นที่ดินไม่หากเป็นแดนกรรมสิทธิ์ของที่ดินดังกล่าวไว้ในมาตรา ๑๓๓๕ ซึ่งเป็นสิทธิในการที่จะใช้สอยหรือครอบครองประโยชน์ของผู้ทรงสิทธิและอาจเป็นอสังหาริมทรัพย์อันจัดอยู่ในแผนกสิทธิอันเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดิน ส่วนกรวด ทราย หิน ดิน โคลน แร่ ธาตุ ที่อาจจะขุดขึ้นมาได้หรือกองอยู่ในเขตที่ดินนั้น ก็มีใช้ตัวที่ดินหากเป็นทรัพย์ที่ประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดิน ฉะนั้นจึงกล่าวได้ว่าที่ดินนั้นเป็นสิ่งที่ไม้อาจทำลายทำให้สูญหายหรือเคลื่อนย้ายอย่างใดก็ได้ คำว่าที่ดินจึงมีความหมายจำกัดอยู่ที่อาณาเขตอันจะพึงกำหนดได้นับด้วยการวัดเป็นส่วนกว้างและส่วนยาวเท่านั้น เป็นส่วนหนึ่งของผิวพื้นโลกอันมนุษย์จะพึงอาศัย”

ในเรื่องความหมายของที่ดินนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ในประเด็นว่า คำว่า “ที่ดิน” เรื่องเสรีจที่ ๔๗๐/๒๕๔๙ โดยเห็นวามตรา 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” ไว้มีความหมายเช่นเดียวกัน ซึ่งจะเห็นได้ว่าความหมายดังกล่าวครอบคลุมรวมถึงพื้นดิน (พื้นที่ดินทั่วไป ภูเขา และเกาะ) และพื้นน้ำ (ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ และทะเลสาบ) หรืออีกนัยหนึ่งคือ บริเวณทั้งหมดที่เป็นราชอาณาจักรของประเทศไทย ทั้งที่เป็นพื้นดินและน่านน้ำที่อยู่ภายใต้อธิปไตยของประเทศ (ซึ่งหมายรวมถึง “ทะเลอาณาเขต” แต่มิใช่ “ทะเลหลวง”) ประกอบกับคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้เคยให้ความเห็นว่า มาตรา ๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน บัญญัติว่า “ที่ดิน” หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บางลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย ซึ่งคำว่า “ให้หมายความรวมถึง” นั้น มิได้หมายความว่าจำกัดเฉพาะสิ่งที่กล่าวถึง “พื้นที่ดินทั่วไป” เท่านั้น หากแต่ให้หมายความรวมถึงพื้นที่ดินทั่วไปซึ่งอาจอยู่บนบกหรืออยู่ในน้ำก็ได้ และจากเหตุผลดังกล่าวพื้นที่ดินใต้ทะเลที่ประเทศไทยมีอำนาจอธิปไตยจึงเป็น “ที่ดิน” ตามประมวลกฎหมายที่ดินด้วย และโดยที่นิยามดังกล่าวได้กำหนดไว้เช่นเดียวกับนิยามคำว่า “ที่ดิน” ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ เมื่อไม่ปรากฏว่ามีเจตนารมณ์ให้ที่ดินตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ มีความหมายอื่นใดเป็นพิเศษ จึงสมควรตีความคำว่า “ที่ดิน” ไปในแนวทางเดียวกัน

เมื่อได้พิจารณาความหมายของคำว่า “ที่ดิน” ตามประมวลกฎหมายที่ดิน และตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จะเห็นได้ว่ามีนัยที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับความมุ่งหมาย วัดอุปประสงค์ หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายแต่ละฉบับว่า ต้องการแก้ไขปัญหาในเรื่องใด ความหมายของที่ดินตามกฎหมายจึงอาจแตกต่างจากที่ดินทั่วๆ ไป ดังจะเห็นได้จากการบัญญัติกฎหมายอื่นๆ อาทิเช่น ตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ นิยามความหมายของคำว่า “ที่ดิน” ให้กินความถึง ทางน้ำ บ่อน้ำ สระน้ำ ฯลฯ หรือตามพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. ๒๕๒๖ นิยามความหมายของคำว่า “ดิน” ให้มีความ

รวมถึง หิน กรวด ทราย แร่ธาตุ น้ำ และอินทรีย์วัตถุต่างๆ ที่เจือปนกับเนื้อดินด้วย และให้ “ที่ดิน” หมายความว่า ที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน แต่อย่างไรก็ตามเมื่อได้พิจารณาความหมายของที่ดินตามกฎหมายต่างๆ ประกอบความเห็นของผู้รู้ทางด้านนิติศาสตร์ และความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว หากจะพิจารณาความหมายของคำว่า “ที่ดิน” ในลักษณะของพื้นดินทั่วไป ซึ่งหมายความรวมถึงพื้นน้ำด้วยนั้น ย่อมหมายความว่า “อาณาเขต” ในบริเวณทั้งหมดที่เป็นราชอาณาจักรของประเทศไทย และอยู่ภายใต้อธิปไตยของประเทศ

กล่าวโดยสรุปการพิจารณาความหมายของที่ดินตามกฎหมาย มีหลักการที่สำคัญ ๒ ประการ คือ ประการแรก ต้องพิจารณาตามความมุ่งหมาย วัตถุประสงค์ หรือเจตนารมณ์ของกฎหมาย และ ประการที่สอง หากจะพิจารณาความหมายของคำว่า “ที่ดิน” ในลักษณะของพื้นดินทั่วไป ซึ่งหมายความรวมถึงพื้นน้ำด้วยนั้น ต้องหมายความว่า “อาณาเขต” ในบริเวณทั้งหมดที่เป็นราชอาณาจักรของประเทศไทย และที่อยู่ภายใต้อธิปไตยของประเทศ

๒. ความหมายของที่ดินของรัฐ

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

บทบัญญัติมาตรา ๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กล่าวถึงเฉพาะกรรมสิทธิ์ในที่ดิน มิได้กล่าวถึงสิทธิครอบครอง แม้ว่าบุคคลใดจะมีสิทธิครอบครองในที่ดินนั้นแล้วก็ตาม แต่กรรมสิทธิ์ในที่ดินยังคงเป็นของรัฐอยู่ และผู้ที่มีสิทธิครอบครองนั้นจะมีโอกาสได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินก็ต่อเมื่อรัฐได้ดำเนินการออกหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้ สรุปก็คือ ที่ดินใดก็ตามถ้าหากว่ารัฐยังไม่ได้ออกหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ให้กับบุคคลหนึ่งบุคคลใดแล้ว ที่ดินนั้นก็ยังคงเป็นของรัฐอยู่ เว้นแต่ว่ารัฐจะได้ออกโฉนดที่ดิน โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง หรือตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” ให้ผู้นั้น ผู้นั้นจึงได้กรรมสิทธิ์และพ้นจากภาวะการเป็นที่ดินของรัฐ^{๒๓}

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

^{๒๓} ศิริ เกวลินสฤษดิ์, เรื่องเดิม, หน้า ๔๔-๔๕

๓. ลักษณะของที่ดินของรัฐ

“ที่ดินของรัฐ” จะมีลักษณะเช่นไรนั้น ต้องพิจารณาตามความมุ่งหมาย วัตถุประสงค์ หรือ เจตนารมณ์ของกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีอยู่หลายฉบับ เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๙๗ พระราชบัญญัติ การเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๙๖ พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๔๙๐ พระราชบัญญัติ ที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๐๘ 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. ๒๕๔๘ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษา และคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๓ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๕ ฯลฯ ตัวอย่างของกฎหมายและระเบียบที่ เกี่ยวข้องเหล่านี้ จะมีบทบัญญัติหรือข้อบัญญัติ ที่แสดงให้เห็นถึงลักษณะ คุณสมบัติและประเภทที่ดินของรัฐ ตัวอย่างเช่น

บทบัญญัติประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จะกล่าวถึงที่ดินของรัฐในลักษณะที่เป็นทรัพย์สิน ทุกชนิดของแผ่นดิน มีทั้งที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา เมื่อนำมา พิจารณาร่วมกับบทบัญญัติมาตรา ๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว หากจะกล่าวถึงลักษณะที่ดินของรัฐ คงต้องหมายความว่า “ที่ดินอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกประเภท ซึ่งบุคคลมิได้มีกรรมสิทธิ์ และหมายความว่า 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 “บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นทรัพย์สิน ของแผ่นดิน หรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และที่ดินในเขตป่าสงวน แห่งชาติที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้อนุมัติให้บุคคลเข้าอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ตาม กฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ” ซึ่งตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๒ ถือว่าที่ดินดังกล่าวเป็นของรัฐ เช่นกัน แต่กฎหมายกำหนดลักษณะเฉพาะไว้ว่าที่ดินของรัฐดังกล่าวใช้เพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

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

กล่าวโดยสรุป ลักษณะที่ดินของรัฐตามกฎหมาย คงต้องพิจารณาเป็นกรณีๆ ไป ว่ากฎหมาย ที่เกี่ยวข้องนั้นประสงค์จะให้ที่ดินของรัฐมีคุณสมบัติ หรือคุณลักษณะเช่นไร แตกต่างไปจากที่ดินของรัฐอื่นๆ อย่างไร มีการกำหนดคุณลักษณะพิเศษและกระบวนการบริหารจัดการที่แตกต่างไปจากกฎหมายอื่น อย่างไร สำหรับที่ดินของรัฐตามระเบียบที่เกี่ยวข้อง ก็คงต้องพิจารณาในทำนองเดียวกัน แต่ไม่ว่าที่ดินของรัฐ

ตามกฎหมายอื่น หรือระเบียบที่เกี่ยวข้องจะเป็นเช่นไร การพิจารณาคุณลักษณะของที่ดินของรัฐจะต้องนำคุณลักษณะทั่วไปเกี่ยวกับสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ ไปประกอบการพิจารณาด้วย

๔. ที่ดินของรัฐตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ที่ดินของรัฐตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หมายถึง “ที่ดินอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน” ซึ่งแบ่งออกเป็น ๒ ประเภท คือ ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และที่ดินที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา

“ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน” ได้บัญญัติไว้ตามนัยมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ “สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดิน ซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์”

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ทรัพย์สินของแผ่นดินนั้นหาใช่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไปเสียทั้งหมดไม่ เพราะทรัพย์สินใดจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ หรือไม่ จะต้องประกอบด้วยคุณสมบัติ หรือลักษณะที่สำคัญ ๒ ประการ คือ

(๑) **ต้องเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน** หมายความว่า จะต้องเป็นทรัพย์สินของรัฐ ซึ่งทรัพย์สินนั้นอาจเป็นสังหาริมทรัพย์ หรืออสังหาริมทรัพย์ก็ได้

(๒) **ต้องใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน** ซึ่งลักษณะอย่างไรจะถือว่าเป็นการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ควรพิจารณาตามหลักเกณฑ์ดังนี้

(๒.๑) **ทรัพย์สินที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์** หมายถึง ทรัพย์สินของแผ่นดินซึ่งทางราชการสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ มิได้หมายความว่า สาธารณชนจะเข้าอ้างสิทธิใช้สอยได้เสมอไป แต่สาธารณชนได้รับประโยชน์จากการที่มีผู้แทนของแผ่นดินเป็นผู้ใช้ เช่น สถานที่ราชการ อาวุธยุทโธปกรณ์ สนามบินของกองทัพอากาศ

(๒.๒) **ทรัพย์สินที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน** หมายถึง ทรัพย์สินของแผ่นดินซึ่งเป็นประโยชน์ของพลเมืองโดยตรงอันประชาชนทั่วไปมีสิทธิใช้สอยร่วมกันได้ เช่น ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ซึ่งต่างกับการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ในแง่ที่ว่า ประโยชน์ร่วมกันนี้เป็นประโยชน์ของพลเมืองโดยตรง คือพลเมืองมีสิทธิเข้าเกี่ยวข้องใช้สอยได้รับประโยชน์ด้วยตนเอง แต่จะใช้เสียคนเดียวมิได้ ต้องใช้ร่วมกัน

“ที่ดินอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา” หมายถึง ทรัพย์สินของแผ่นดินที่มีได้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน หมายความว่า การจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้นั้นต้องประกอบด้วยลักษณะดังกล่าวไว้ใน (๒.๑) และ (๒.๒) ถ้าเป็นแต่เพียงทรัพย์สินของแผ่นดินแต่ไม่ได้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ทรัพย์สินนั้นยังหาเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่ คงเป็นแต่เพียงทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาเท่านั้น เช่น ที่ดินราชพัสดุที่ปลูกบ้านพักครู

โรงเรียนนั้นใช้เพื่อประโยชน์แก่ครูโดยเฉพาะเท่านั้น หากเป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนดังเช่นสำนักงานราชการ บ้านเมืองใหม่ ที่ดินราชพัสดุที่ใช้เป็นที่ตั้งบ้านพักครูโรงเรียนจึงไม่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (ความเห็น คณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๒๓๐/๒๕๑๒)

๔.๑ ที่ดินของรัฐ ประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ “สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดิน ซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดิน โดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน

ฯลฯ

๔.๑.๑ ที่ดินรกร้างว่างเปล่า

ที่ดินรกร้างว่างเปล่า (Waste Land) หมายถึง ที่ดินซึ่งเอกชนยังไม่เคยมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายมาก่อน ถ้าเป็นที่ดินซึ่งเอกชนเคยมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองมาก่อนแล้ว แม้จะทอดทิ้งปล่อยไว้ให้รกร้างว่างเปล่าเพียงใดก็ทำให้ที่ดินรกร้างว่างเปล่าไม่^{๒๔}

ที่ดินรกร้างว่างเปล่าตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๑) จำเป็นจะต้องมีการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันหรือไม่ จึงจะถือว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน มีความเห็นเป็น ๒ ฝ่าย^{๒๕} คือ

ฝ่ายแรก เห็นว่า ที่ดินรกร้างว่างเปล่าจะต้องมีการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อใช้ร่วมกันจึงจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยให้เหตุผลว่า

“...เมื่อพิจารณา มาตรา ๑๓๐๔ ให้ สะเอียดแล้ว จะเห็นว่ามาตรา ๑๓๐๔ ไม่ได้บอกว่าที่ดินรกร้างว่างเปล่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ในกฎหมายใช้คำว่า “เช่น” ไว้ก็จริง แต่หลักที่จะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ น่าจะอยู่ในวรรคแรกนั่นเองคือ (๑) จะต้องเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน และ (๒) จะต้องใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ฉะนั้น ถ้าที่ดินรกร้างว่างเปล่าใดที่ไม่มีลักษณะประการที่ ๒ อยู่ด้วย ก็น่าจะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ไม่ถึงกับเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (มาตรา ๔ และ ๑๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินก็สนับสนุนอยู่)...”

ฝ่ายที่สอง เห็นว่า โดยสภาพที่ดินรกร้างว่างเปล่าเป็นการสงวนไว้ เพื่อประโยชน์ร่วมกันแล้ว จึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยให้เหตุผลว่า

“...เดิมมาเข้าใจว่าสาธารณสมบัติของแผ่นดินจะต้องมีการ “ใช้” เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินเท่านั้น แต่ต่อมามีการกำหนดในกฎหมายของฝรั่งเศสว่าที่ดินไม่มีเจ้าของเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินดังที่กล่าวข้างต้น ความหมายจึงเริ่มกว้างขึ้น ต้นร่างมาตรา ๑๓๐๔ นี้ แม้จะเป็นภาษาอังกฤษมาแต่คำว่า domaine public ซึ่งแปลว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น กลับใช้ภาษาฝรั่งเศสไว้โดยเฉพาะย่อมมุ่งหมายให้มีความหมายพิเศษมิใช่ความหมายทั่วไป ตามรากศัพท์ในหลักทั่วไปจึงมิได้มีแต่ “ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์” เท่านั้น แต่ได้เพิ่มคำว่า “หรือ สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน” อยู่ด้วย การสงวนไว้ นั้นย่อมแตกต่างจากคำว่า “สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน” นั้นแน่ๆ เพราะกรณีนั้นมีลักษณะให้ประชาชนอาจเข้าใช้ได้โดยตรง แต่กรณีอื่นๆ คือ มาตรา ๑๓๐๔ (๑) ถึง (๓) กลับหวงกั้นมิให้ใครมาใช้ บางท่านว่า “สงวนไว้

^{๒๔} ศาสตราจารย์บัญญัติ สุชีวะ, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยทรัพย์สิน ๒๕๑๕, หน้า ๙๐

^{๒๕} มานิตย์ จุมปา, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, (สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๔๘), หน้า ๕๙-๖๑

เพื่อประโยชน์ร่วมกัน” นี้ มิใช่เป็นกรณีที่รัฐเข้าเป็นผู้ใช้แทน แต่เป็นเรื่องที่ประชาชนเข้าใช้โดยตรง แต่ถ้าต้องเป็นเช่นนั้นจะเกิดปัญหาว่า “ที่ดินรกร้างว่างเปล่า” ที่ไม่ยอมให้ใครเข้าใช้ (มาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน) นั้น จะไม่อาจนับเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้ ดังนี้ คำว่า “สงวนไว้” นี้ในต้นร่างภาษาอังกฤษก็ใช้คำว่า “reserved” ซึ่งเป็นการสงวนไว้จริงๆ มิให้ผู้ใดเข้าใช้จะใช้กันกรณีใด ก่อนมี ป.พ.พ. กฎหมายไทยแต่เดิมมาไม่เคยมีหลักเรื่องครอบครองปรปักษ์ ที่ดินของรัฐจะให้สิทธิแก่เอกชนได้ก็โดยแต่การจัดให้ตามกฎหมายมหาชน คือ กฎหมายที่ดินเท่านั้น การเกรงว่าเอกชนไปครอบครองที่ดินของรัฐแล้วเกิดสิทธิใดไม่มี แต่เมื่อมี ป.พ.พ. และกำหนดหลักการครอบครองขึ้น ป.พ.พ. จึงคงประสงค์ยึดหลักเดิมให้ใครมาอ้างอายุความในที่ดินของรัฐไม่ได้ แม้ว่าที่นั้นยังมิได้จัดให้ใช้เพื่อการใดก็ตาม หากมีเรื่องที่ดินรกร้างว่างเปล่าซึ่งมิได้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินขึ้นด้วยแล้ว ก็คงมีการอ้างหลักครอบครองปรปักษ์ให้รัฐเสียหายแน่ๆ จากความเป็นมาถ้อยคำในกฎหมายและเหตุผลดังกล่าว จึงเห็นว่าที่ดินรกร้างว่างเปล่านั้นเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยสภาพตามที่ระบุเป็นตัวอย่างใน (๑) ไว้แล้ว โดยไม่ต้องไปตีความเพิ่มเติมอีก และการสงวนไว้เฉยๆ เช่นนั้น ย่อมเป็นประโยชน์แก่การวางแผนการใช้ที่ดินของรัฐในภายหน้าอันเป็น “การสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน” นั้นแล้ว”

กรณีปัญหาดังกล่าวคณะกรรมการกำหนดแนวทางในการดูแลรักษาการคุ้มครองป้องกันและการขอใช้ที่สาธารณประโยชน์ ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๖๐๖/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๔๗ ได้เสนอความเห็นไว้ในทำนองเดียวกับฝ่ายแรกว่า ที่รกร้างว่างเปล่าที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน จะต้องถูกใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันด้วย หากไม่มีลักษณะดังกล่าว ก็คงเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา ซึ่งกระทรวงมหาดไทยเห็นชอบด้วย ทั้งนี้ เป็นไปตามแนวคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๕๖-๔๕๗/๒๕๐๘, ๕๓๔๙/๒๕๓๔ ดังนั้น ที่ดินรกร้างว่างเปล่าจึงอาจแยกประเภทได้ ดังนี้

(๑)ที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่มีการสงวนหวงห้ามไว้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือเพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ที่เขา ภูเขา ปริมณฑลเขา ภูเขา ๔๐ เมตร ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดบริเวณที่หวงห้ามตามมาตรา ๙ (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ลงวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๒๓ ที่ดินที่มีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามไว้ ตามพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๘ ที่ดินที่จัดหาผลประโยชน์ ตามมาตรา ๑๐ หรือ ๑๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นต้น

(๒)ที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา ซึ่งที่ดินประเภทนี้บุคคลอาจได้มาตามกฎหมายที่ดิน ตามนัยมาตรา ๑๓๓๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๔.๑.๒ ที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนตามกฎหมายที่ดิน

คำว่า “เวนคืน” ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๑) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แตกต่างจากคำว่า “เวนคืน” ตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ (พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐) เพราะที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนนี้ เป็นการเวนคืนโดยความสมัครใจ มิใช่เป็นการเวนคืนโดยบังคับซื้อ และเป็นกรณีที่เจ้าของที่ดินสามารถกระทำได้โดยปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๕ ที่บัญญัติว่า “ผู้ใดมีความประสงค์เวนคืนสิทธิในที่ดินให้แก่รัฐ ให้ยื่นคำขอเวนคืนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๗/๑” และตามคำสั่งกรมที่ดิน ที่ ๕/๒๕๑๐ ลงวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๑๐

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

การกระทำตามบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนนี้ เป็นการแสดงเจตนาคืนสิทธิในที่ดินที่ได้รับหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินแล้วให้แก่รัฐ ถือว่าผู้เวนคืนได้สละเจตนาครอบครอง หรือแสดงเจตนาไม่ยึดถือทรัพย์สินต่อไป การครอบครองย่อมสิ้นสุดลงตามนัยมาตรา ๑๓๗/๗ ป.พ.พ.

๔.๑.๓ ที่ดินที่มีผู้ทอดทิ้งตามกฎหมายที่ดิน

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

๑) การทอดทิ้งระหว่างวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๔๙๗ ถึง ๓ มีนาคม ๒๕๑๕ (ก่อนที่จะมีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๕ แก้ไขบทบัญญัติมาตรา ๖)^{๒๖}

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 หากเป็นกรณีอื่น ใช้เวลาเกินกำหนด ๓ ปี ติดต่อกัน

เงื่อนไขของการตกเป็นที่ดินของรัฐ คือ เมื่อครบเงื่อนไขและเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนด ให้เป็นอันหมดสิทธิในที่ดิน และให้ที่ดินตกเป็นของรัฐทันที โดยไม่มีเงื่อนไขที่ให้อธิบดียื่นคำร้องต่อศาล และให้ศาลสั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังเช่นบทบัญญัติมาตรา ๖ ที่แก้ไขใหม่

๒) การทอดทิ้งตั้งแต่วันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๑๕ เป็นต้นไป เป็นการทอดทิ้งที่ดินตามบทบัญญัติมาตรา ๖ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินที่แก้ไขใหม่

บทบัญญัติมาตรา ๖ “นับตั้งแต่วันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับ บุคคลใดมีสิทธิในที่ดินตามโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หากบุคคลนั้นทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน หรือปล่อยให้ที่ดินเป็นที่รกร้างว่างเปล่าเกินกำหนดเวลาดังต่อไปนี้

(๑) สำหรับที่ดินที่มีโฉนดที่ดิน เกินสิบปีติดต่อกัน

(๒) สำหรับที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์เกินห้าปีติดต่อกัน

ให้ถือว่าเจตนาสละสิทธิในที่ดินเฉพาะส่วนที่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือที่ปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า เมื่ออธิบดีได้ยื่นคำร้องต่อศาล และศาลได้สั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าว ให้ที่ดินนั้นตกเป็นของรัฐเพื่อดำเนินการตามประมวลกฎหมายนี้ต่อไป”

^{๒๖} ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๘๙ ตอนที่ ๓๓ (ฉบับพิเศษ) วันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๑๕ มีผลบังคับ ๔ มีนาคม ๒๕๑๕

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

เงื่อนไขของการตกเป็นที่ดินของรัฐ คือ เมื่อครบเงื่อนไขและเงื่อนไขเวลาตามที่กฎหมายกำหนด แม้กฎหมายจะถือว่าผู้เป็นเจ้าของเจตนาสละสิทธิในที่ดินเฉพาะส่วนที่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ หรือที่ปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า แต่ที่ดินยังไม่ตกเป็นของรัฐ จนกว่าอธิบดีกรมที่ดินจะได้ยื่นคำร้องต่อศาล และศาลได้มีคำสั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าว โดยเจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินการตามขั้นตอนของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดำเนินการเกี่ยวกับที่ดินที่ถูกทอดทิ้ง ไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าให้ตกเป็นของรัฐ พ.ศ. ๒๕๒๒

๔.๑.๔ ที่ดินซึ่งกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

เกี่ยวกับที่ดินประเภทนี้ มีความเห็นแตกต่างกันเป็น ๒ แนวทาง กล่าวคือ แนวทางแรกเห็นว่า ที่ดินดังกล่าวหมายถึง ที่ดินที่กลับมาเป็นของแผ่นดินโดยการเวนคืน หรือบังคับซื้อ หรือจัดซื้อเพื่อสาธารณประโยชน์ ตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ แต่แนวทางที่สอง เห็นว่า ที่ดินที่ได้มาเป็นของแผ่นดินตามนัยดังกล่าว จะต้องมีลักษณะเป็นที่รกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินที่มีการเวนคืนโดยสมัครใจ หรือที่ดินที่มีผู้ทอดทิ้ง ซึ่งที่ดินตามแนวทางแรกจะไม่ใช่ที่ดินที่มีลักษณะเป็นที่รกร้างว่างเปล่า เพราะการบังคับเวนคืนจะต้องมีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือประโยชน์ของรัฐอย่างอื่นเท่านั้น ดังนั้น ที่ดินที่ได้มาจากการเวนคืนนอกเหนือจากการเวนคืนโดยสมัครใจตามประมวลกฎหมายที่ดิน จึงมิใช่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๑) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สำหรับตัวอย่างของที่ดินประเภทนี้ ท่านรองศาสตราจารย์ภาสกร ชุณหอุไร ได้ยกตัวอย่างไว้ ดังนี้^{๒๓}

(๑) พระราชบัญญัติให้ใช้ มาตรา ๕ วรคสอง ที่ถึงแม้จะยกเลิกไปแล้ว แต่เป็นกรณีที่ยังใช้บังคับอยู่ในช่วงสมัยหนึ่ง มีความว่า “ถ้าผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งมีหน้าที่แจ้งการครอบครองที่ดินไม่ แจ้งภายในระยะเวลาที่ระบุไว้ในวรรคแรก ให้ถือว่าบุคคลนั้นเจตนาสละสิทธิครอบครองที่ดิน รัฐมีอำนาจจัดที่ดินดังกล่าวตามบทแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน” กล่าวคือ ผู้มีหน้าที่แจ้งการครอบครองที่ดิน (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 และยังมีได้รับคำรับรองว่าได้ทำประโยชน์แล้ว ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ถือว่าผู้ได้รับอนุญาตยังมีสิทธิที่จะมาขอคำรับรองจากนายอำเภอได้ จนกว่าจะครบกำหนด ๑๘๐ วัน นับจากวันสิ้นสุดเวลาแห่งการจับจอง ในกรณีระยะเวลาแห่งการจับจองดังกล่าวในวรรคแรกสิ้นสุดลงก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ หากปรากฏว่าการทำประโยชน์จากที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้ จับจองอยู่ในสภาพที่พึงจะขอคำรับรองว่าได้ทำประโยชน์ดังกล่าวแล้วได้ ให้ยื่นคำขอต่อนายอำเภอเพื่อขอคำรับรองเสียภายในกำหนด ๑๘๐ วันนับแต่วันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ เมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าที่ดินนั้นปลอดจากการจับจอง เว้นแต่นายอำเภอได้มีคำสั่งผ่อนผันให้เป็นการเฉพาะราย”

^{๒๓} ภาสกร ชุณหอุไร, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน, (สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, กรุงเทพฯ, ๒๕๓๖), หน้า ๔๓-๔๔

ในกรณีนี้ ถ้าผู้ขอจับจองไม่ปฏิบัติตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสองแล้วแต่กรณี กฎหมายให้ถือว่าที่ดินนั้นปลอดจากการจับจอง คือทำให้ที่ดินกลับมาเป็นที่รกร้างว่างเปล่า ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๑) ได้อีก

(๓) ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๕๔ 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 ผู้ว่าฯ อนุมัติให้ออกโฉนดที่ดินได้เพียง ๕๐ ไร่ ในที่ดินที่เขาถืออยู่ ๘๐ ไร่ ที่ดิน ๓๐ ไร่ นี้ ก็จะกลับมาเป็นของรัฐประเภทที่รกร้างว่างเปล่าได้

ส่วนรองศาสตราจารย์มานิตย์ จุมปา ได้ยกตัวอย่างว่า มีแต่กรณีที่ดินที่อธิบดีกรมที่ดินใช้อำนาจขายหรือให้เช่าซื้อที่ดินบางประเภท แล้วมีการไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขในสัญญา ซื้อขาย หรือสัญญาเช่าซื้อแล้ว อธิบดีเรียกที่ดินคืน^{๒๔}

ปัจจุบันที่ดินของรัฐ ประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน สามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้อย่างกว้างขวาง เช่น

(๑) การนำที่ดินไปจัดให้ประชาชน

ที่ดินตามมาตรา ๑๓๐๔ (๑) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์สามารถนำไปจัดให้ประชาชนได้ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๒๗ พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ มาตรา ๖ พระราชบัญญัติการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๓๔ และพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๔ 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

(๓) การนำที่ดินให้ส่วนราชการใช้ประโยชน์

ในการใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐของส่วนราชการต่างๆ นั้น นอกจากกระทรวง ทบวง กรม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีสิทธิขอใช้ที่ราชพัสดุ ตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ แล้ว ก็ยังมีสิทธิขอใช้ที่ดินของรัฐในส่วนที่กรมที่ดินดูแลได้อีกด้วย โดยการขอขึ้นทะเบียนตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๘ ทวิ ได้อีกทางหนึ่ง

(๔) การนำที่ดินไปกำหนดเพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติ

ที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ประกอบด้วยทรัพยากรธรรมชาติ สามารถนำไปกำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตป่าไม้ถาวร ตามมติคณะรัฐมนตรีได้

^{๒๔} มานิตย์ จุมปา, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยทรัพย์สิน พ.ศ. ๒๕๔๘ (สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๔๘), หน้า ๕๙

(๕) การนำที่ดินไปจัดหาผลประโยชน์

การจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินรกร้างว่างเปล่า อาจแบ่งได้เป็น ๒ ประเภท คือ ประเภทแรก เป็นการแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่ในที่ดินนั้น เช่น การทำเหมืองแร่ การทำป่าไม้ การระเบิด หรือย่อยหิน การขุดตักดินลูกรัง ซึ่งในส่วนนี้จะเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรที่รับผิดชอบตามกฎหมายเฉพาะเรื่องนั้นๆ ซึ่งได้แก่ กรมทรัพยากรธรณี กรมป่าไม้ กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย แล้วแต่กรณี ส่วนการจัดหาผลประโยชน์ในด้านอื่นๆ 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 พุ่งเลี้ยงสัตว์สาธารณประโยชน์ ทางสาธารณประโยชน์ แม่น้ำ ลำคลอง หนอง บึง ลำน้ำ ลำเหมือง หรือ ลำรางสาธารณประโยชน์ เป็นต้น ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเข้าใจในลักษณะของที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน จึงควรศึกษาทำความเข้าใจเกี่ยวกับการเกิดขึ้น และการสิ้นไปของที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ซึ่งสามารถเกิดขึ้นและสิ้นไปได้หลายกรณี ดังนี้

๔.๒.๑ การเกิดขึ้นของที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

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

๑) การเกิดขึ้นโดยสภาพตามธรรมชาติ

การเกิดขึ้นโดยสภาพตามธรรมชาติ หมายความว่า ธรรมชาติได้สร้างสรรค์ให้เกิดตัวทรัพย์สินที่มีลักษณะเฉพาะขึ้น และโดยสภาพของตัวทรัพย์สินที่เกิดขึ้นนั้นมีไว้สำหรับให้พลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน ทรัพย์สินดังกล่าวจึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันโดยสภาพตามธรรมชาติ เช่น ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ตามที่ระบุไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๒) ที่ดินประเภทนี้ทางราชการไม่จำเป็นต้องออกกฎหมาย ขึ้นทะเบียน หรือประกาศการสงวนห้ามไว้แต่อย่างใด ซึ่งศาลฎีกาได้วินิจฉัยไว้ในทำนองดังกล่าว ตัวอย่างเช่น

คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ ๑๐๓๕/๒๕๐๔ ซึ่งวินิจฉัยว่า “ที่สาธารณประโยชน์ไม่จำเป็นที่ทางราชการต้องสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันก็เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยสภาพได้”

คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ ๙๕๒/๒๕๐๘ ซึ่งวินิจฉัยว่า “หนองสาธารณะจะเป็นสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ กฎหมาย มิได้บังคับว่าต้องขึ้นทะเบียนไว้ การที่จะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ ย่อมเป็นไปตามสภาพของที่ดินนั่นเอง ว่าเป็นทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันหรือไม่ ที่พิพาทเป็นหนองน้ำที่ราษฎรใช้เป็นที่เลี้ยงสัตว์จับปลาใช้น้ำร่วมกัน จึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินผู้ใดจะถือสิทธิในที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินหาได้ไม่”

นอกเหนือจากที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ แล้ว ยังมีประเภทอื่นอีก เช่น แม่น้ำ ลำคลอง หนอง บึง บาง ลำราง ลำธาร ลำกระโดง ลำห้วย ทางน้ำ ที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติและเป็นที่ทรัพย์สินของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อประโยชน์ร่วม แต่หากเกิดขึ้นหรือมีอยู่ในที่ดินของเอกชนก็ไม่ว่าจะตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้ เว้นแต่เจ้าของที่ดินจะได้อุทิศให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

๒) เกิดขึ้นจากการใช้ประโยชน์ร่วมกันของประชาชน

การเกิดขึ้นจากการใช้ประโยชน์ร่วมกันของประชาชน เช่น ที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินซึ่งบุคคลมิได้มีสิทธิครอบครอง หากประชาชนได้เข้าใช้ประโยชน์ร่วมกัน โดยการนำสัตว์ไปปล่อยเลี้ยงร่วมกัน ใช้เป็นที่ฝังหรือเผาศพ ใช้ประกอบพิธีกรรมทางความเชื่อ ใช้เป็นลานกีฬา ฯลฯ จนกลายเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในเวลาต่อมา หรือจนเข้าใจกันทั่วไปว่าเป็นที่สาธารณประโยชน์ ทั้งนี้ จะต้องได้ข้อเท็จจริงว่า มีการใช้จริง ๆ และเป็นการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือเพื่อประโยชน์ร่วมกันของประชาชนมิใช่ใช้เพื่อประโยชน์ของเอกชนคนใดคนหนึ่ง

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

สาระสำคัญของการเป็นที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๒) จะต้องมิไว้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน หากไม่มีการสงวนหวงห้ามที่ดินไว้เป็นที่ดินสำหรับประชาชนใช้ร่วมกัน หรือการสงวนหวงห้ามเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น การสงวนหวงห้ามในระหว่างปี พ.ศ. ๒๔๓๗/๙ - ๒๔๙๗/๘ โดยไม่ได้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามตามพระราชบัญญัติหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าฯ พ.ศ. ๒๔๓๗/๘ การหวงห้ามนั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่มีผลทำให้ที่ดินที่หวงห้ามกลายเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แต่อย่างไรก็ดีแม้การหวงห้ามจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่หากข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่ามีประชาชนเข้าไปใช้ที่ดินนั้นร่วมกัน กล่าวคือ เป็นการใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ ที่ดินนั้นก็อาจเป็นที่สาธารณประโยชน์ที่เกิดจากการใช้ร่วมกันของประชาชนได้ ซึ่งเรื่องทำนองนี้ศาลฎีกาได้วินิจฉัยไว้ในทำนองดังกล่าว ตัวอย่างเช่น

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๕๓๔/๒๔๙๘ วินิจฉัยว่า “ทางซึ่งราษฎรใช้เดินร่วมกันมา ๔๐ - ๕๐ ปี ไม่มีใครหวงห้าม จนเข้าใจกันทั่วไปว่าเป็นทางสาธารณะนั้น เป็นทางหลวง”

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

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๕๒๔ - ๒๕๒๕/๒๕๔๓ วินิจฉัยว่า “ที่จำเลยฎีกาว่าการประกาศกำหนดให้ที่ดิน พุงป่าไผ่หวนาดงเป็นที่สาธารณประโยชน์ มิได้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๓๗ มาตรา ๕ กล่าวคือ

ไม่ได้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาและประกาศในราชกิจจานุเบกษา ที่ดินดังกล่าวจึงไม่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น เห็นว่า ตามทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์มีข้อความระบุว่าที่ดินทุ่งป่าไผ่หวนาดง เป็นที่ดินที่ราษฎรในตำบลบ้านเก่าใช้เก็บผักหักฟืนและเป็นที่ทำเลเลี้ยงสัตว์ร่วมกันมาเป็นเวลาช้านานนับร้อยปี ดังนั้นที่ดินดังกล่าวย่อมเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๒) ส่วนที่ดินที่จะต้องออกราชกฤษฎีกาและประกาศ ในราชกิจจานุเบกษาก่อนขึ้นทะเบียนเป็นสาธารณประโยชน์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๘ มาตรา ๕ นั้น จำกัดแต่เฉพาะที่ดินรกร้างว่างเปล่าตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๑) เท่านั้น ส่วนที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๒) ไม่มีกฎหมายบังคับให้ต้องขึ้นทะเบียนและออกเป็นพระราชกฤษฎีกาแต่อย่างใด”

๓) การเกิดขึ้นโดยผลของนิติกรรม

การเกิดขึ้นของโดยผลของนิติกรรม อาจเกิดจาก การซื้อขาย การแลกเปลี่ยน หรือมีผู้ยกให้ ซึ่งสองกรณีแรกจะต้องนำหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินไปยื่นคำขอจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา ๗/๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จึงจะถูกต้องและสมบูรณ์ตามกฎหมาย แต่กรณีที่เป็นการขายให้ หรืออุทิศให้เป็นที่สาธารณประโยชน์จะมีข้อยกเว้น แม้ไม่ได้จดทะเบียนก็มีผลให้ที่ดินดังกล่าวตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เมื่อได้มีการแสดงเจตนาสละการครอบครองโดยชัดแจ้ง หรือโดยปริยาย

(๑) การเกิดขึ้นหรือการได้มาโดยการซื้อที่ดินจากเอกชน เพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นไปตามหลักนิติกรรมสัญญาประเภทซื้อขายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่ดินนั้นจะมีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเมื่อได้มีการจดทะเบียน

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

(๓) การเกิดขึ้นหรือการได้มาโดยมีผู้ยกให้ หรืออุทิศให้ นั้น หมายถึง กรณีที่เอกชนเจ้าของที่ดินได้แสดงเจตนาสละการครอบครองที่ดินของตนให้กับรัฐเพื่อให้เป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เช่น ยกให้เป็นทางสาธารณประโยชน์ หรือสร้างสาธารณประโยชน์ ยกให้เป็นที่ตั้งโรงเรียน หรือสถานที่ราชการ เป็นต้น การอุทิศที่ดินให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนี้เป็นกรณีที่รัฐได้มาซึ่งที่ดินโดยเสนหาที่เกิดจากความสมัครใจของเจ้าของที่ดิน ผู้ให้เองและมีวัตถุประสงค์เฉพาะเจาะจงว่าต้องการให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ กรณีจึงแตกต่างกับการที่เอกชนเวนคืนที่ดินให้แก่รัฐบาลตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๕ เพราะการเวนคืนดังกล่าวเป็นเรื่องที่เอกชนแสดงเจตนาสละการครอบครองที่ดินของตนให้แก่รัฐโดยความสมัครใจ โดยมีวัตถุประสงค์เฉพาะ หรือมีเจตนาที่จะให้รัฐนำที่ดินไปใช้ประโยชน์ในกิจการใด

การอุทิศที่ดินให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เกิดขึ้นได้ ๒ กรณี คือ การอุทิศให้โดยตรง และการอุทิศให้โดยปริยาย

การอุทิศให้โดยตรง คือ การที่เอกชนเจ้าของที่ดินแสดงเจตนาที่จะอุทิศที่ดินของตนให้แก่รัฐ เพื่อให้รัฐนำไปใช้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันโดยแจ้งชัด เช่น นำโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓, น.ส. ๓ ก.) ไปยื่นคำขอจดทะเบียนต่อพนักงาน

เจ้าหน้าที่ โอนเป็นที่สาธารณประโยชน์ นอกจากนั้นการแสดงเจตนาโดยแจ้งชัดอาจกระทำโดยส่งมอบโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓, น.ส. ๓ ก.) ให้แก่ทางราชการโดยทางราชการไปดำเนินการเอง หรือแสดงเจตนาโดยทำเป็นหนังสือยกให้ หรือให้ถ้อยคำต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ไว้ก็ได้

การอุทิศที่ดินให้โดยปริยาย คือ การที่เจ้าของที่ดินไม่ได้แสดงเจตนาออกมา ให้ชัดแจ้งว่า จะยกที่ดินของตนให้เป็นที่สาธารณประโยชน์ แต่ได้ปล่อยให้ประชาชนทั่วไปสัญจรไปมาบนที่ดินของตนโดยไม่สงวนสิทธิมาเป็นเวลานาน เช่น ที่ดินของเอกชนคนหนึ่ง ต่อมาจมีราษฎรจำนวนมากอาศัยเดินผ่านไปมาออกสู่ทางสาธารณะ เจ้าของที่ดินก็ได้ว่ากล่าวหรือปิดกั้นอย่างใดเป็นเวลาช้านานพอสมควร เป็นต้น ดังนี้ถือได้ว่าเป็นการอุทิศที่ดินให้เป็นที่สาธารณประโยชน์โดยปริยายแล้ว

การอุทิศที่ดินของตนให้แก่รัฐเพื่อให้เป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันจะทำให้เป็นหนังสือหรือจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่หรือไม่ก็ได้ ถ้าทำเป็นหนังสือหรือจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ก็จะปรากฏเป็นหลักฐานชัดแจ้ง แต่ถึงแม้การอุทิศที่ดินให้จะไม่ทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ก็หาทำให้การอุทิศที่ดินให้แก่รัฐดังกล่าวเสียไปแต่อย่างใดไม่ เหตุที่เป็นเช่นนี้เห็นว่าการอุทิศที่ดินให้ประชาชนใช้ร่วมกันว่า จะต้องทำเป็นหนังสือหรือจดทะเบียนหรือไม่แล้ว ประกอบกับเมื่อพิจารณาถึงเจตนาของผู้ที่ยกให้โดยมีเจตนาที่สำคัญก็คือ การให้ประชาชนใช้ร่วมกัน มิใช่เป็นการยกให้แก่ฝ่ายปกครอง หรือรัฐบาล หรือบุคคลหนึ่งบุคคลใด ประโยชน์สาธารณะจึงต้องอยู่เหนือประโยชน์ส่วนบุคคล สัญญาที่ดินให้แก่รัฐจึงมีผลทันที โดยไม่จำเป็นต้องมีพิธีการแต่อย่างใด (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๘๔๓/๒๕๓๓, ๓๒๕๒/๒๕๓๐, ๓๐๔๘/๒๕๓๗, ๕๑๑๒/๒๕๓๘, ๑๑๒/๒๕๓๙, ๒๐๐๔/๒๕๔๔, ๔๓๓/๓/๒๕๔๙)

๔) การเกิดขึ้นโดยผลของกฎหมาย

การเกิดขึ้นของสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยผลของกฎหมาย หมายถึง การที่ฝ่ายปกครอง ได้แก่ หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่รัฐ ได้ประกาศกำหนดเขตหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าไว้เพื่อใช้ประโยชน์ต่างๆ ของทางราชการ หรือเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น สงวนหวงห้ามไว้สำหรับใช้ในราชการทหาร กระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ หรือสงวนไว้เป็นทุ่งหญ้าสำหรับเลี้ยงสัตว์ การสงวนหวงห้ามจะมีได้ ๒ กรณี คือ (๑) กรณีที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยตรงแต่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจหน้าที่ทั่วไปในการปฏิบัติราชการสงวนหวงห้าม และ (๒) กรณีที่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจหน้าที่แก่ฝ่ายปกครองในการสงวนหวงห้ามไว้โดยตรง ดังนี้

(๑) กรณีที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยตรงแต่ฝ่ายปกครองใช้อำนาจหน้าที่ทั่วไปในการปฏิบัติราชการสงวนหวงห้าม

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

คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ ๗๗๐/๒๕๑๖ ซึ่งวินิจฉัยว่า “ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น ตามธรรมนูญรัฐยอมจัดไว้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันได้ วิธีการที่จะหวงห้ามนั้นย่อมแตกต่างกันไปตามกาลสมัย พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า พ.ศ. ๒๔๗๘ กำหนดให้หวงห้าม โดยออกเป็นพระราชกฤษฎีกาและประกาศในราชกิจจานุเบกษา ก่อนหน้านั้นหาได้มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างใดไม่ สมุหเทศาภิบาลผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้ว่าราชการมณฑล

จึงออกประกาศหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่ามิให้ผู้ใดเข้าไปก่อสร้างเหยียบย่ำจับจอง หรือถือกรรมสิทธิ์โดยพลการได้” ตามคำพิพากษาศาลฎีกานี้ทำให้ทราบได้ว่า สมุหเทศาภิบาล ผู้ว่าราชการจังหวัดผู้ว่าราชการมณฑล มีอำนาจที่จะสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐได้โดยชอบด้วยกฎหมายได้

นอกจากนี้ ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๓ ยังให้อำนาจกรรมการอำเภอ (นายอำเภอ) มีหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินสาธารณะประโยชน์ แต่มิได้ให้อำนาจที่ประกาศให้ที่ดินแปลงหนึ่งแปลงใดเป็นที่สาธารณะประโยชน์ แต่เป็นที่เข้าใจได้ว่าเมื่อนายอำเภอมีหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินสาธารณะประโยชน์ นายอำเภอจึงมีหน้าที่ออกประกาศสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐให้เป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันได้ เพื่อสงวนหวงห้ามไว้เป็นที่ดินของหน่วยราชการอื่นใดก็ได้ ดังปรากฏตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๕/๒๕๑๒ วินิจฉัยว่า “ที่ดินรกร้างว่างเปล่าซึ่งนายอำเภอประกาศสงวน เมื่อวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๔๓๘ สำหรับให้ดำเนินการเป็นทุนสถานนิคมของกรมราชทัณฑ์นั้น ต่อมาเมื่อมีพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า พ.ศ. ๒๔๓๘ ขึ้นใช้บังคับ (วันที่ ๘ เมษายน พ.ศ. ๒๔๓๙) นั้น ถือว่ามีผลทำให้ที่ดินแปลงนั้นเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน” จากคำพิพากษาศาลฎีกานี้แสดงให้เห็นว่า ก่อนวันที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า พ.ศ. ๒๔๓๘ ใช้บังคับ นายอำเภอมีอำนาจออกประกาศสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐไว้ใช้ประโยชน์ในกิจการของรัฐได้ ส่วนประกาศที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้ประกาศหวงห้ามจะมีผลเป็นการสงวนหวงห้ามหรือไม่นั้น กำนัน ผู้ใหญ่บ้านก็เป็นพนักงานฝ่ายปกครอง ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๓ ด้วย ย่อมมีอำนาจที่จะประกาศสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐไว้สำหรับให้พลเมืองใช้ร่วมกันได้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๘/๒๕๑๔ “การสงวนหรือหวงห้ามที่ดินพิพาทเป็นการสงวนหรือหวงห้ามไว้ก่อนมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๓๘ จึงไม่ตกอยู่ในบังคับแห่งกฎหมายนี้ การที่ทางราชการได้ประกาศขึ้นทะเบียนเป็นที่สาธารณะประโยชน์หรือไม่ ไม่ใช่สาระสำคัญ”

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๓๑๑/๒๕๓๖ “ที่ดินซึ่งเป็นที่สำหรับพลเมืองใช้เป็นทุ่งเลี้ยงสัตว์ร่วมกันมาก่อน ย่อมมีสภาพเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณประโยชน์ของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๓๐๔(๒) โดยไม่ต้องออกเป็นพระราชกฤษฎีกาประกาศเขตที่ดินเพื่อสงวนไว้เป็นที่ดินสาธารณะ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๓๘ มาตรา ๔ และมาตรา ๕ อีก”

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๐๑๔/๒๕๔๓ “พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๓๘ นั้น มีการประกาศใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๘ เมษายน ๒๔๓๘ และถูกยกเลิกไปในวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๔๙๓ ตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๓ มาตรา ๔ ดังนั้น หากรัฐประสงค์จะหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเพื่อประโยชน์ใดๆ แก่ทางราชการในช่วงระยะเวลาที่พระราชบัญญัตินี้ยังคงใช้บังคับก็จะต้องดำเนินการออกเป็นพระราชกฤษฎีกาและประกาศในราชกิจจานุเบกษา ตามที่มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวบัญญัติไว้ โดยจะต้องระบุความประสงค์ที่หวงห้าม เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการหวงห้ามและที่ดินซึ่งกำหนดว่าต้องหวงห้าม แต่ก่อนหน้าพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๓๘ ใช้บังคับ หาได้มีกฎหมายบังคับให้ต้องดำเนินการตามบทบัญญัติดังกล่าวแต่อย่างใดไม่ ขณะที่บิดาโจทก์เข้าจับจองครอบครองที่ดินตาม ส.ค. ๑ ซึ่งมีที่ดินพิพาทรวมอยู่ด้วยนั้น ที่ดินพิพาทเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ทางราชการได้ประกาศสงวนไว้ใช้ในราชการอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้ว บิดาโจทก์จะอ้างการครอบครองที่ดินพิพาทขึ้นใช้ยันต่อแผ่นดินไม่ได้ ดังนั้น โจทก์ซึ่งเป็นทายาทผู้รับมรดกที่ดินจากบิดาจึงอ้างการครอบครองที่ดินพิพาทขึ้นใช้ยันต่อแผ่นดินมิได้ด้วยเช่นกัน”

ฉะนั้น การสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐไว้เป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่เกิดขึ้นก่อนมีพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าฯ พ.ศ. ๒๔๓/๘ ใช้บังคับ กล่าวคือ การสงวนหวงห้ามที่เกิดขึ้นก่อนวันที่ ๘ เมษายน พ.ศ. ๒๔๓/๙ จะกระทำวิธีใดไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้จึงเป็นอำนาจหน้าที่ทั่วไปของฝ่ายปกครอง โดยมีคำพิพากษาศาลฎีกาวินิจฉัยไว้เป็นบรรทัดฐานว่า ประกาศสงวนหวงห้ามของพนักงานฝ่ายปกครองท้องที่ เช่น ประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ถือว่ามีผลตามกฎหมายทำให้ที่ดินที่ถูกสงวนหวงห้ามกลายเป็นที่สงวนไว้สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันได้

อย่างไรก็ตาม ในสมัยนั้นการหวงห้ามที่ออกเป็นกฎหมายโดยตรงก็มี เช่น ประกาศกระทรวงเกษตรราธิการห้ามมิให้จับจองที่ดินท้องทุ่งฝั่งตะวันตกแห่งแม่น้ำเจ้าพระยา ลงวันที่ ๕ ธันวาคม ร.ศ. ๑๒๓ หรือพระบรมราชโองการประกาศเขตพระราชนิเวศน์มฤตทายวัน และห้ามมิให้ทำอันตรายสัตว์ ลงวันที่ ๑๓ พฤษภาคม ๒๔๖๓ หรือประกาศพระบรมราชโองการให้ที่ตำบลโคโปกเป็นสำหรับเลี้ยงและผสมโค ลงวันที่ ๒๑ เมษายน ร.ศ. ๑๒๓

(๒) กรณีที่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจหน้าที่แก่ฝ่ายปกครองในการสงวน

หวงห้ามไว้โดยตรง

การสงวนหวงห้ามกรณีนี้แบ่งออกเป็น ๓ ยุค คือ

ยุคที่ ๑ การสงวนหวงห้ามตามพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๓/๘ เกิดขึ้นระหว่างวันที่ ๘ เมษายน ๒๔๓/๙ ถึงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๔๓/๙ อันเป็นช่วงที่บังคับใช้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว โดยการสงวนหวงห้ามจะต้องออกเป็นพระราชกฤษฎีกา สืบเนื่องจากการหวงห้ามในอดีตมีหลากหลายวิธีและยังไม่มีแนวทางที่แน่นอน รัฐบาลสมัยนั้นจึงเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้โดยมีเหตุผลหลายประการคือ การหวงห้ามโดยฝ่ายปกครองไม่มีหลัก ไม่มีเกณฑ์ และหวงห้ามเอาตามชอบใจ ไม่น่าจะเหมาะสมสำหรับการปกครองในระบบปัจจุบัน ซึ่งมีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่แน่นอน จึงเสนอให้การหวงห้ามต้องทำเป็นพระราชกฤษฎีกา กำหนดผู้มีอำนาจหน้าที่ วัตถุประสงค์ และวิธีถอนการหวงห้าม ซึ่งแต่เดิมไม่มีบัญญัติไว้ พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าฯ พ.ศ. ๒๔๓/๘ ได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๘ เมษายน ๒๔๓/๙ หลักการสำคัญของกฎหมายฉบับนี้กำหนดไว้ดังนี้

“มาตรา ๔ ถ้ารัฐบาลต้องการจะหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเพื่อประโยชน์ใดๆ ก็ให้ดำเนินการหวงห้ามตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๕ การหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าให้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกาและประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในพระราชกฤษฎีกานั้นให้ระบุ

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

ให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินดังกล่าว และติดไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกา แผนที่ที่กล่าวนี้ให้ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งแห่งพระราชกฤษฎีกา แต่ในกรณีหวงห้ามที่ดินริมทางหลวงนั้น จะกำหนดเขตที่ดินซึ่งหวงห้ามนับจากเส้นกลางทางหลวงออกไปในระยะทางดังจะได้กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาก็ได้”

มาตรา ๖ เมื่อได้ประกาศพระราชกฤษฎีกาในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้เจ้าหน้าที่มอบสำเนาอันถูกต้องพร้อมทั้งแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกา เพื่อให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียตรวจดูได้ไว้ ณ

- ที่ทำการข้าหลวงประจำจังหวัด ซึ่งที่ดินที่หวงห้ามนั้นตั้งอยู่
- ที่ว่าการอำเภอ หรือหอทะเบียนที่ดิน ในท้องที่ซึ่งที่ดินที่หวงห้ามนั้นตั้งอยู่”

มาตรา ๗ ถ้าการหวงห้ามนั้นมิได้กำหนดเวลาไว้ หรือจะถอนการหวงห้ามทั้งหมดหรือบางส่วน ก็ให้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกานั้นจะระบุเงื่อนไขในการถอนไว้ก็ได้

การถอนการหวงห้ามแต่บางส่วน ให้นำบทบัญญัติแห่งมาตรา ๕ และมาตรา ๖ ว่าด้วยแผนที่มาใช้อธิบาย

การถอนการหวงห้ามที่ว่านี้ ให้รวมทั้งการถอนการหวงห้ามที่มีไว้ก่อนพระราชบัญญัติด้วย”

ดังนั้น นับแต่วันที่มีพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ถ้าทางราชการจะสงวนหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าให้เป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน จะกระทำได้โดยออกพระราชกฤษฎีกาหวงห้าม และจะต้องทำการหวงห้ามตามหลักการที่พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดไว้เท่านั้น

หลักการสำคัญในการหวงห้ามตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีดังนี้

(๑) แก่ปัญหาเรื่องการสงวนหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าให้เป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือเพื่อการใดๆ ให้เป็นระเบียบ และมีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนกว่าอย่างเก่า กล่าวคือการสงวนหวงห้ามจะกระทำได้แต่เฉพาะออกเป็นพระราชกฤษฎีกาเท่านั้น และจะต้องมีรูปแผนที่ประกอบพร้อมทั้งนำไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา

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

(๓) การขอสงวนหวงห้ามตามพระราชบัญญัตินี้ ไม่จำกัดว่าจะเพื่อประโยชน์ทางด้านให้ประชาชนใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ใดๆ ก็ได้

(๔) เมื่อพระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้บังคับ ไม่ลบล้างหรือกระทบกระเทือนการหวงห้ามที่มีอยู่เดิม ฉะนั้น การหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็นประกาศของนายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่มีมาก่อนวันที่ ๔ เมษายน ๒๔๗๗ ก็ยังมีผลใช้บังคับได้ตามกฎหมาย

(๕) พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดบุคคลผู้มีอำนาจที่จะทำการหวงห้ามให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ไม่ใช่ให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เหมือนแต่ก่อน กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อาจจะเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ทำการสำรวจได้ แต่อำนาจในการหวงห้ามต้องเป็นไปตามกฎหมายเพราะต้องออกเป็นพระราชกฤษฎีกา และประการสำคัญที่สุด คือ จะไม่สำรวจไม่ได้เพราะต้องทำการรังวัดทำแผนที่ด้วย และแผนที่นี้ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของพระราชกฤษฎีกา ดังนั้น ที่ดินแปลงใดได้หวงห้ามตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ จะได้แย้งว่าแนวเขตไม่แน่นอนไม่ได้ ต้องถือตามที่กฎหมายกำหนด และจะไม่ทำการสำรวจไม่ได้ และจะได้แย้งว่าได้สงวนไว้เมื่อนั้นเมื่อนี้อย่างแต่ก่อนไม่ได้เพราะต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้ประชาชนทราบทั่วกันด้วย

(๖) ข้อสำคัญคือ การเพิกถอนที่ดินที่หวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ จะต้องออกเป็นกฎหมาย ซึ่งแสดงให้เห็นหลักการที่เป็นระเบียบยิ่งขึ้น

ฉะนั้น การหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าเพื่อให้พลเมืองใช้ร่วมกันตั้งแต่วันที่ ๔ เมษายน ๒๔๗๗ จนถึงก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๓ ใช้บังคับ (วันที่ ๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๙๓) จึงต้องกระทำในรูปของพระราชกฤษฎีกา และมีรูปแผนที่ท้ายประกาศด้วย หากมิได้กระทำตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ก็ถือว่าที่ดินนั้นเป็นที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๒) ตัวอย่างเช่น

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๖๔๔/๒๕๐๙ “การที่ทางราชการจะให้อำเภอรหรือจังหวัดจัดทำที่ดินสงวนไว้เป็นที่สาธารณะประจำหมู่บ้านหรือตำบลนั้น จะต้องออกเป็นพระราชกฤษฎีกาประกาศเขตที่ดินซึ่งสงวนไว้เป็นสาธารณะ ทั้งที่ดินนั้นก็ต้องเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า ไม่มีเอกชนเป็นเจ้าของอยู่ และต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษา ตามพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๘ มาตรา ๔ และมาตรา ๕ การที่ผู้ใหญ่บ้านได้เขียนป้ายนำไปปิดประกาศไว้ว่าเป็นที่สาธารณะนั้น ไม่ทำให้ที่ดินนั้นกลายเป็นที่สาธารณะหวงห้ามไปได้ เพราะทางการยังไม่ได้ดำเนินการออกเป็นพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามไว้”

ในการพิจารณาว่าที่ดินแปลงที่ทางราชการได้หวงห้ามไว้เป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ร่วมกัน เช่น หวงห้ามไว้เป็นทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ หรือเป็นป่าช้าสาธารณะนั้น จะมีความถูกต้องสมบูรณ์เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ จึงต้องพิจารณาว่าการสงวนหวงห้ามที่ดินนั้นๆ ได้กระทำเมื่อปีใด ในขณะนั้นมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างไร และได้มีการหวงห้ามไว้ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ เพราะการสงวนหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินของไทยนั้น มีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงตลอดมา

ตัวอย่าง ในปี พ.ศ. ๒๔๔๐ ได้มีประกาศของนายอำเภอเมืองร้อยเอ็ดให้สงวนที่ดินรกร้างว่างเปล่าในบริเวณท้องที่ใดท้องที่หนึ่งในอำเภอเมืองร้อยเอ็ดให้เป็นที่สาธารณะประจำหมู่บ้านสำหรับให้ประชาชนใช้เลี้ยงสัตว์ แต่ปรากฏว่าราษฎรไม่เคยไปใช้ประโยชน์ในที่ดินเลย ต่อมาเมื่อราษฎรบุกรุกเข้าไปทำประโยชน์อ้างว่าเป็นที่ดินของตน ซึ่งได้ครอบครองทำประโยชน์มาเป็นเวลาเกือบ ๕๐ ปี

กรณีตามปัญหาดังกล่าว ก่อนอื่นจะต้องพิจารณาว่า ที่ดินที่นายอำเภอได้ประกาศสงวนหวงห้ามไว้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าได้สงวนหวงห้ามไว้ในปี พ.ศ. ๒๔๔๐ ซึ่งขณะนั้นมีพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการสงวนหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าฯ พ.ศ. ๒๔๗๘ บังคับใช้แล้ว การสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐไว้เป็นที่สาธารณะประโยชน์ จึงต้องออกเป็นพระราชกฤษฎีกาเท่านั้น หากมิได้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกา การสงวนหวงห้ามย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งไม่ปรากฏว่าราษฎรได้เคยเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ประกาศหวงห้ามเลย ที่ดินนั้นจึงไม่เป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๒) แต่ถ้าหากข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีราษฎรเข้าไปใช้ประโยชน์ร่วมกัน ก็จะตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันโดยสภาพการใช้ประโยชน์ร่วมกันได้

สถานะทางกฎหมายของที่ดินที่มีการหวงห้ามจะมีผลต่อการเปลี่ยนแปลงการจัดองค์กรในการดูแล ทั้งนี้ เนื่องจากแต่เดิมที่ดินรกร้างว่างเปล่าจะอยู่ในความดูแลของกระทรวงมหาดไทย เมื่อมีการหวงห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน จะต้องระบุดูแลความประสงค์ที่หวงห้ามและเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการหวงห้าม ส่งผลให้การดูแลรักษาที่ดินดังกล่าวเปลี่ยนไปเป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานในการหวงห้าม และเมื่อได้ดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของการหวงห้ามแล้ว อำนาจหน้าที่และองค์กรในการดูแลรักษา ก็อาจเปลี่ยนแปลงไปตามบทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะอีกก็เป็นได้

ยุคที่ ๒ การสงวนหวงห้ามตามประมวลกฎหมายที่ดิน ที่เกิดขึ้นระหว่างวันที่ ๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๙๗ ถึงวันที่ ๓ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๑๕

เมื่อได้มีพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ใช้บังคับบทบัญญัติมาตรา ๔ (๖) ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๘ แต่ที่ดินที่ได้สงวนหวงห้ามไว้ตามพระราชบัญญัติหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอัน

ถ้ายังไม่มี การถอนการหวงห้ามก็ยังคงมีผลใช้บังคับอยู่ ตามนัย มาตรา ๑๐ ซึ่งบัญญัติว่า “ที่ดินที่ได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๓๘ หรือตามกฎหมายอื่นอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ให้คงเป็นที่หวงห้ามต่อไป” เมื่อประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ กฎหมายเรียกการหวงห้ามที่ดินว่าเป็นการสงวนที่ดิน ส่วนกฎหมายเก่าๆ มักใช้คำว่า การสงวนกับการหวงห้ามปนกันไป กฎหมายบางฉบับใช้คำว่า สงวนหวงห้ามเป็นคำเดียวกันก็มี การสงวนหวงห้ามที่ดินในระหว่างวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๔๙๗ ถึง ๓ มีนาคม ๒๕๑๕ เป็นไปตามมาตรา ๒๐ (๔) ดังนี้

มาตรา ๒๐ “ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

(๔) พิจารณาสงวนที่ดินตามความต้องการของทบวงการเมือง”

ฯลฯ

การสงวนที่ดินตามมาตรา ๒๐ (๔) เป็นอำนาจของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ที่จะเป็นผู้พิจารณาสงวนที่ดินตามที่ทบวงการเมืองขอมา ที่ดินที่จะสงวนได้จะต้องเป็นที่ดินของรัฐซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ดินที่ถูกเวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน การสงวนที่ดินตามความต้องการของทบวงการเมือง ตามนัยมาตรา ๒๐ (๔) นี้ มีความหมายกว้าง นอกจากจะเป็นการสงวนที่ดินไว้เพื่อให้พลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว ทบวงการเมืองยังอาจขอสงวนที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ในราชการของทบวงการเมืองนั้นก็ได้ ทั้งที่ในขณะนั้นการสงวนที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ในทางราชการก็มีกฎหมายให้อำนาจไว้แล้ว คือ มาตรา ๔ 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 ซึ่งมีได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองเพื่อให้ประชาชนใช้ร่วมกัน”

– ฯลฯ –

ที่ดินที่ขอสงวนหรือหวงห้ามไว้เป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับให้พลเมืองใช้ร่วมกันได้จะต้องเป็นที่ดินที่มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง ซึ่งได้แก่ที่ดินของรัฐประเภทที่รกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินที่มีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

อำนาจหน้าที่ในการสงวนที่ดินดังกล่าวเป็นของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉะนั้น หากทบทวนการเมืองใดเห็นสมควรที่ขอสงวนที่ดินบริเวณใดให้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ 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 การได้มาโดยผลของกฎหมาย อาจเป็นการได้มาโดยการเวนคืน ซึ่งต่างกับการได้มาโดยการสงวนหรือหวงห้ามเพราะการได้มาโดยการสงวนหรือหวงห้ามใช้กับที่ดินที่เป็นของรัฐอยู่แล้วเท่านั้น ส่วนการได้มาโดยการเวนคืนใช้กับที่ดินของเอกชน ฉะนั้น การได้มาซึ่งที่ดินของรัฐโดยการเวนคืน จึงเป็นการได้มาโดยการบังคับมิใช่เป็นเรื่องที่ราษฎรเวนคืนให้ด้วยความสมัครใจ ตามมาตรา ๕ ประมวลกฎหมายที่ดิน การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ หรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ หรือเพื่อการปฏิรูปที่ดิน หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น และจะต้องใช้ค่าทดแทนภายในเวลาอันสมควรแก่เจ้าของที่ดินที่ได้รับค่าเสียหายในการเวนคืนตามที่กฎหมายระบุไว้

๔.๒.๒ การสิ้นสุดสภาพของที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

๑) การสิ้นสุดสภาพโดยสภาพธรรมชาติ

ส่วนใหญ่จะเป็นการสิ้นสุดสภาพโดยการเปลี่ยนแปลงจากที่ดินอันเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทหนึ่งไปเป็นอีกประเภทหนึ่ง เช่น เปลี่ยนจากที่รกร้างว่างเปล่าไปเป็นที่สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือจากที่พลเมืองใช้ร่วมกันมาเป็นที่รกร้างว่างเปล่า แต่ในบางกรณีเมื่อสิ้นสุดสภาพไปแล้วกลายเป็นที่ดินเอกชนก็มี ซึ่งเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ ที่บัญญัติว่า “ที่ดินแปลงใดเกิดที่งอกริมตลิ่ง ที่งอกย่อมเป็นทรัพย์สินของเจ้าของที่ดินแปลงนั้น” ทำให้ที่ดินที่งอกริมตลิ่งจะตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเจ้าของที่ดินติดกับที่งอกนั้น

๒) การสิ้นสุดสภาพโดยผลของกฎหมาย

กล่าวคือ เมื่อที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เกิดขึ้นได้โดยการสงวนหวงห้ามตามกฎหมาย การทำให้สิ้นสุดสภาพก็อาจเกิดขึ้นโดยกฎหมายได้เช่นกัน เช่น การถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามประมวลกฎหมายที่ดิน หรือพระราชบัญญัติที่ดินราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ แล้วแต่กรณี ตามปกติที่ดินที่ถูกถอนสภาพแล้วจะกลับเป็นที่รกร้างว่างเปล่า แต่บางกรณีมีการตราเป็นกฎหมายหรือพระราชบัญญัติโอนที่ดินให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนทันที

๓) การสืบสภาพโดยการถอนสภาพ

เป็นไปตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๘ วรรค ๒ ที่บัญญัติว่า “ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่ได้หวงห้าม หรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมือง อาจถูกถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่น หรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้...” โดยกรณีที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจ เอกชนจัดหาที่ดินมาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว การถอนสภาพหรือการโอนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ แต่ถ้าพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินหรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และมีได้ตกลงไปเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใด ตามอำนาจกฎหมายอื่นแล้ว การถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา^{๒๙}

๔.๓ ที่ดินของรัฐ ประเภทที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ “สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดิน ซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

๗๗

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า บ่อและโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธภัณฑ์

๗๗

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้แก่ ที่ดินที่ตั้งสถานที่ราชการต่างๆ หรือที่เรียกว่าที่ราชพัสดุ แต่เชื่อว่าที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะจะเป็นที่ราชพัสดุไปเสียทั้งหมดไม่ คงต้องพิจารณาจากบทบัญญัติมาตรา ๔ และมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ ซึ่งบัญญัติให้ความหมายของที่ราชพัสดุ และข้อยกเว้นของการเป็นที่ราชพัสดุไว้ ดังนี้

มาตรา ๔ “ที่ราชพัสดุ หมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่าและที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดิน โดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

(๒) อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคล และขององค์การปกครองท้องถิ่น ไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ”

มาตรา ๕ “ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ

บรรดาที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรมใดได้มาโดยการเวนคืนหรือแลกเปลี่ยนหรือโดยประการอื่น ให้กระทรวงการคลังเข้าถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุนั้น ทั้งนี้ยกเว้นที่ดินที่ได้มาโดยการเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม”

^{๒๙} บุญแสง พลະดึก, การดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน, (กรุงเทพมหานคร : กรมที่ดิน, ๒๕๒๙), หน้า ๑๕

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

(๑) เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เช่น บ่อม โรงทหาร และสำนักราชการบ้านเมือง และ

(๒) เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา ใช้ประโยชน์อื่นๆ เช่น บ้านพักข้าราชการ หรือ ที่ดินที่ทางราชการจัดให้เอกชนเช่าหรือเช่าทำประโยชน์

กฎหมายกำหนดให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุ แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้ออกกฎกระทรวงให้กรมธนารักษ์เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่การดูแลรักษา การโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะจะกระทำโดยตราเป็นพระราชบัญญัติ ส่วนการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินอื่นให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

๑) การเกิดขึ้นหรือการได้มาซึ่งที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ และที่ราชพัสดุ มีหลายทาง ดังนี้

(๑) การประกาศสงวนหวงห้ามไว้ใช้ในราชการ โดยกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ประกาศสงวนหวงห้ามไว้ใช้ในราชการ และได้เข้าใช้ประโยชน์แล้ว

(๒) ตกเป็นของรัฐเนื่องจากค้างชำระภาษีอากร กรณีที่ผู้ใดค้างชำระภาษีอากร และไม่สามารถชำระได้ ในที่ดินจะถูกรัฐยึดที่ดินมาชำระแทน

(๓) โดยคำพิพากษาของศาล ในกรณีมีข้อพิพาทโต้แย้งกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุ และมีการฟ้องร้องต่อศาล ศาลได้พิจารณาจากพยานและหลักฐานต่างๆ แล้ว พิพากษาให้กระทรวงการคลังเป็นผู้มีสิทธิดีกว่าโดยถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งตามความเป็นจริงแล้วมีสิทธิมาแต่เดิมอยู่แล้วมิใช่เพิ่งได้มา เพราะคำพิพากษาของศาล

(๔) โดยการเวนคืน เช่น กรมชลประทานเวนคืนที่ดินเพื่อประโยชน์ในการชลประทาน กรมการบินพาณิชย์เวนคืนที่ดินเพื่อก่อสร้างท่าอากาศยาน

(๕) โดยผลของกฎหมาย เช่น ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๕๔ “ภายใต้บังคับแห่งสิทธิของเจ้าหนี้กองมรดก เมื่อบุคคลใดถึงแก่ความตายโดยไม่มีทายาทโดยธรรมหรือผู้รับพินัยกรรม หรือการตั้งมูลนิธิตามพินัยกรรม มรดกของบุคคลนั้นตกทอดแก่แผ่นดิน” และมาตรา ๑๓๐๔ “ที่ดินแปลงใดเกิดทิ้งอกริมตลิ่ง ทิ้งออกยอมเป็นทรัพย์สินของเจ้าของที่ดินแปลงนั้น” ได้แก่ ที่ดินทิ้งอกริมตลิ่งต่อเนื่องจากที่ดินราชพัสดุ

(๖) โดยกฎหมายพิเศษ เช่น ตกเป็นของรัฐตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๓/แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร ตกเป็นของแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ตกเป็นของแผ่นดินตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒

(๗) ที่ดินเหลือจากการเวนคืน เมื่อรัฐบาลเวนคืนที่ดินมาเพื่อประโยชน์ของรัฐบาล เช่น สร้างถนนหนทาง ซึ่งอาจมีส่วนที่เหลือจากการเวนคืนและมีเนื้อที่น้อยเจ้าของไม่อาจใช้ประโยชน์ได้ รัฐบาลก็จำเป็นต้องซื้อที่ดินเหลือเศษจากการเวนคืนนั้นมาเป็นทรัพย์สินของรัฐบาล

(๘) รัฐบาลซื้อด้วยเงินงบประมาณ ในปัจจุบันหน่วยงานของราชการทุกกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ได้ขยายหน่วยงานเพิ่มขึ้นตามภาระหน้าที่ และความรับผิดชอบที่เพิ่มขึ้น อีกทั้งภาวะการเจริญเติบโต

ทางเศรษฐกิจทำให้การคมนาคมติดต่อประสานงานของหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกันเป็นไปได้ลำบาก จึงจำเป็นต้องขยายสถานที่ทำการของราชการให้กว้างขวางขึ้นหรือย้ายหน่วยงานไปรวมกัน ณ สถานที่ใหม่ จึงทำให้ต้องตั้งเงินงบประมาณแผ่นดินขึ้นเพื่อซื้อที่ดินมาปลูกสร้างที่ทำการใหม่ ที่ดินเหล่านี้จึงเปลี่ยนชื่อ ผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินมาเป็นของรัฐ คือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ

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

(๑๐) โบราณสถาน กำแพงเมือง คูเมือง ตามพระราชบัญญัติโบราณสถานและโบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ให้กรมศิลปากรมีอำนาจประกาศให้ที่ดินแห่งไหนเป็นเขตโบราณสถาน และมีอำนาจบังคับเจ้าของที่ดินไม่ให้รื้อถอนตกแต่งซ่อมแซมโดยไม่ได้รับอนุญาต เป็นลายลักษณ์อักษรจากกรมศิลปากร อย่างไรก็ตาม กรมศิลปากรไม่ได้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังที่คนส่วนมากเข้าใจ เพราะกำแพงเมือง คูเมือง..... เป็นโบราณสถานที่สร้างขึ้น เพื่อเป็นป้อมปราการป้องกันศัตรูรุกราน จึงเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน เป็นที่ราชพัสดุที่อยู่ในความปกครองดูแลและเป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงการคลัง ไม่ใช่ของกระทรวงศึกษาธิการ (กรมศิลปากร) แต่อย่างใด

(๑๑) โดยเหตุอื่น การได้มาซึ่งที่ราชพัสดุนอกเหนือจาก ๑๐ ประการ ดังกล่าวข้างต้น ยังอาจได้มาจากสาเหตุต่างๆ เช่น ที่ดินที่รัฐได้มาจากการค้าประกัน เป็นต้น

๒) คำวินิจฉัยที่น่าสนใจเกี่ยวกับที่ราชพัสดุและการสงวนหวงห้าม

(๑) คำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๑๓๖/๒๕๒๙ บันทึกรื้อร่างพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ในราชการทหาร ในท้องที่ตำบลด่านแม่แฉลบ 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. ๒๕๑๔ สำหรับที่ดินที่ได้หวงห้ามไว้ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองกาญจนบุรี อำเภอวังขนาย อำเภอบ้านทอน และอำเภอวังกะ จังหวัดกาญจนบุรี พ.ศ. ๒๕๑๔ นั้น ได้กำหนดเหตุผลของการหวงห้ามไว้ในคำปรารภแห่งพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ว่า เพื่อประโยชน์ในราชการทหาร และได้กำหนดเขตหวงห้ามที่ดินแปลงนี้ไว้ตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวแล้วปรากฏว่า ทางราชการทหารได้ปกครองดูแลและเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวในราชการทหารตลอดมา ที่ดินดังกล่าวจึงมีใช้ที่รกร้างว่างเปล่าซึ่งบุคคลอาจได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน แต่เป็นอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔

อนึ่ง ที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติแผ่นดินที่สงวนไว้ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น ได้มีคำพิพากษาศาลฎีกา ที่ ๓๔๓/๓/๒๕๒๕ และคำพิพากษาศาลฎีกา ที่ ๓๓/๓๕ - ๓๓/๓๕/๒๕๒๕ วินิจฉัยว่า แม้ทางราชการจะมีได้ใช้ประโยชน์แต่ถูกรายการครอบครองใช้ประโยชน์มานานเท่าใด ก็ไม่ทำให้ที่ดินนั้นเปลี่ยนสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทอื่นไปได้ และการครอบครองนั้นไม่ว่าจะช้านานเพียงใดก็ไม่ทำให้รายการได้กรรมสิทธิ์ ดังนั้น สำหรับที่ดินซึ่งได้สงวนหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการทหารแปลงนี้ เมื่อยังมีได้ถอนการหวงห้ามตามกฎหมาย แม้ทางราชการทหารจะได้ใช้ประโยชน์หรือไม่ก็ตาม ก็ไม่ทำให้ที่ดินดังกล่าวเปลี่ยนสภาพจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะไปแต่อย่างใด และเมื่อพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ มีผลใช้บังคับแล้ว ที่ดินดังกล่าวย่อมเป็นที่ราชพัสดุ เมื่อทางราชการไม่ประสงค์จะหวงห้ามอีกต่อไปก็ต้องถอนการหวงห้าม ตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘

(๒) คำวินิจฉัยคณะกรรมการการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๒๙๔/๒๕๓๔ บันทึกเรื่องการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ในบริเวณที่ดิน ซึ่งมีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามเพื่อประโยชน์ในราชการของกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ

คณะกรรมการการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาปัญหาข้อกฎหมายที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์หารือแล้วมีความเห็น ดังต่อไปนี้

๑. ที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินฯ นั้น โดยที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ ได้ตราขึ้นก่อนพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ใช้บังคับ โดยได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๔ เป็นฉบับสุดท้าย ซึ่งที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามฯ เหล่านี้ มาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๓ ได้บัญญัติให้ที่ดินที่ได้หวงห้ามไว้ดังกล่าวยังคงเป็นที่หวงห้ามต่อไป แต่ที่ดินหวงห้ามไว้ดังกล่าวจะเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่นั้น จะต้องพิจารณาสภาพของที่ดินที่หวงห้ามเป็นเรื่องๆ ไป ถ้าได้ขึ้นทะเบียนไว้ใช้หรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ตัวอย่างเช่น ที่ดินหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์แก่ราชการตำรวจตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่ตำบลบ้านสวน อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี พุทธศักราช ๒๔๘๓ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นสนามยิงปืนและกรมตำรวจได้ใช้เป็นสนามยิงปืนแล้ว ถ้ามีการใช้เป็นสนามยิงปืนแล้วที่ดินดังกล่าวก็เป็นที่ราชพัสดุ เพราะใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ แต่ถ้าหวงห้ามโดยราชการมิได้ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ตัวอย่างเช่น ที่ดินที่หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์แก่การป่าไม้หรือราชการกรมป่าไม้ ซึ่งมีความมุ่งหมายจะหวงห้ามไว้เพื่อรักษาป่าไม้ เมื่อสภาพที่ดินตามพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามฯ ยังคงเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าอยู่ที่ดินนั้นก็ไม่เป็นที่ราชพัสดุ

๒. ที่ดินที่ได้มีการหวงห้ามไว้อาจมีลักษณะเป็นป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๙๔ ได้ ถ้าที่ดินนั้นยังมีได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดินและมีไม้หวงห้ามหรือของป่าขึ้นอยู่ในที่ดิน ที่ดินดังกล่าวย่อมอยู่ภายใต้ความคุ้มครองของกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ และไม่เป็นที่ราชพัสดุ ถ้ากระทรวง ทบวง กรม ยังมีได้เข้าไปใช้ที่ดินนั้น ดังนั้น เมื่อจะพิจารณาว่าที่ดินใดเป็น “ป่า” หรือไม่ก็จะต้องพิจารณาจากกฎหมายว่าด้วยป่าไม้เป็นสำคัญ

๓. ในกรณีที่ดินดังกล่าวมีสภาพเป็น “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ และมีไม้หวงห้ามหรือของป่าอยู่ในที่ดิน พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษา และรับผิดชอบที่ดินดังกล่าว ในส่วนกิจการอันเกี่ยวกับการป่าไม้ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ เพียงเท่าที่ไม่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินหรือการขอขึ้นทะเบียนที่ดิน แต่ในกรณีที่ดินดังกล่าวเป็น

ที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ เพราะกระทรวง ทบวง กรม ได้ใช้ป่าเพื่อประโยชน์ของกระทรวง ทบวง กรม โดยเฉพาะ ในกรณีเช่นว่านี้ กระทรวงการคลังโดยกรมธนารักษ์และทบวงการเมืองผู้ได้รับอนุญาต ให้ใช้และครอบครองที่ดินดังกล่าว ย่อมมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินดังกล่าว ตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ

ในการพิจารณาเรื่องนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) มิได้พิจารณาแต่เฉพาะบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุหรือกฎหมายว่าด้วยป่าไม้เท่านั้น แต่ได้พิจารณา ถึงหลักของการใช้และตีความกฎหมายอีกสองประการ คือ หลักเรื่องกฎหมายพิเศษ ยกเว้นกฎหมายทั่วไป หรืออีกนัยหนึ่งกฎหมายทั่วไปไม่อาจทำให้กฎหมายพิเศษหมดสภาพไปได้ และอีกหลักหนึ่ง คือ การตีความ กฎหมายต้องหลีกเลี่ยงที่จะทำให้เกิดกฎหมายเกิดการไร้ผลในเรื่องนี้ วัตถุประสงค์ของกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ ปราบกฏตามหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติฯ ก็แสดงว่าเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์จะจัดระเบียบในการดูแล ทรัพย์สินของรัฐให้อยู่แห่งเดียวกันเท่านั้น แต่หาได้มุ่งหมายให้กรมธนารักษ์เข้าไปใช้อำนาจพิเศษแก่ทรัพย์สิน ซึ่งมีลักษณะเฉพาะและมีกฎหมายอื่นให้อำนาจแก่ฝ่ายอื่นอยู่แล้ว เช่น เรื่องป่าไม้ แร่ และสัตว์ป่า ถ้าจะถือว่า กฎหมายว่าด้วยป่าไม้หมดอำนาจไปเพราะกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุแล้วก็จะเป็นการตีความไปในทาง ทำให้กฎหมายไร้ผลในเรื่องนี้มีความสำคัญอยู่มาก ดังนั้น เหตุผลที่เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจะจัด ให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายจึงกำหนดไว้ในข้อ ๑๔ (๔) แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการประชุมของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒ ว่า เลขาธิการฯ อาจพิจารณาจัดให้มีการประชุม ใหญ่กรรมการร่างกฎหมายได้ เมื่อเห็นว่าผลของการวินิจฉัยอาจกระทบกระเทือนต่อวิถีทางปฏิบัติราชการ อันอาจก่อให้เกิดผลเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะหรือระบบบริหารราชการเป็นส่วนรวม

(๓) คำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๓๘๒/๒๕๓๔ บันทึกเรื่อง หาหรือ ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ ในเขตจังหวัดกาญจนบุรี (ที่ดินที่มีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามไว้เพื่อ ประโยชน์ของทางราชการทหาร เฉพาะส่วนที่ทางราชการทหารยังไม่ได้ใช้ประโยชน์จะเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่)

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) มีความเห็นว่า ที่ดินที่ หวงห้ามไว้ เพื่อประโยชน์ของส่วนราชการที่ส่วนราชการยังไม่ได้เข้าไปใช้ประโยชน์ ตามความประสงค์ของ การหวงห้ามยังคงมีสภาพเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าและไม่ใช้ที่ราชพัสดุ เพราะการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า โดยที่ทางราชการยังไม่ได้เข้าไปใช้ที่ดินนั้นไม่ทำให้สภาพความเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าต้องเปลี่ยนแปลงไป และไม่อาจถือได้ว่าเป็นทรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ และเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ปัจจุบันที่ดินดังกล่าวได้กลายสภาพเป็นอ่างเก็บน้ำและทางน้ำหมดแล้ว ที่ดินนั้นจึงเป็นที่ดินสำหรับพลเมือง ใช้ร่วมกันและไม่เป็นที่ราชพัสดุ

(๔) คำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๒๕๖ – ๒๕๓/๒๕๓๔ บันทึกเรื่อง สถานะทางกฎหมายของที่ดินที่สงวนหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการแต่ทางราชการยังไม่ได้เข้าไป ใช้ประโยชน์

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้ให้ความเห็นในประเด็น ข้อกฎหมายเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ได้สงวนหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ในทาง ราชการ ในส่วนที่ทางราชการไม่ได้ใช้ประโยชน์ว่าจะเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ โดยเห็นว่าในการที่จะพิจารณาว่า ที่ดินใดจะเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ จะต้องพิจารณาจากมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ให้คำจำกัดความของที่ราชพัสดุไว้ โดยได้ให้ความหมายของที่ราชพัสดุไว้ว่าอสังหาริมทรัพย์ อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดินดังต่อไปนี้ คือ ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน และ

อสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน ซึ่งเป็นการสอดคล้องกับความในมาตรา ๑๓๐๔ (๑) และ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั่นเอง และเมื่อพิจารณา ย้อนไปถึงประวัติความเป็นมาของคำว่าที่ราชพัสดุ จากคำกราบบังคมทูลของกรมพระจันทบุรีนฤนาถถวายแด่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ลงวันที่ ๑๔ มีนาคม พระพุทธศักราช ๒๔๖๔ ซึ่งต่อมาได้มี คำจำกัดความของที่ราชพัสดุที่ได้กำหนดไว้ในข้อ ๓ ของระเบียบการปกครองและจัดประโยชน์ที่ดินสิ่งปลูกสร้าง ราชพัสดุ พุทธศักราช ๒๔๘๕ ว่า ที่ราชพัสดุนั้นหมายความว่า “ที่ดินซึ่งรัฐบาลปกครองใช้ราชการอยู่หรือ สงวนไว้ใช้ราชการในภายในและรัฐบาลได้เข้าปกครองจัดประโยชน์” ดังนั้น สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่จะถือเป็นที่ราชพัสดุได้ก็คือทรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

เมื่อได้พิจารณาแล้วว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่จะเป็นที่ราชพัสดุได้จะต้องเป็น ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ปัญหา ที่จะต้องพิจารณาต่อไป คือ เมื่อมีการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการ จะทำให้บริเวณที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่สงวนหรือหวงห้ามนั้นเปลี่ยนสถานะเป็นทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของ แผ่นดินโดยเฉพาะ ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งจะถือเป็นที่ราชพัสดุ ในทันทีหรือไม่ คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เห็นว่า การหวงห้ามที่ดิน ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ กำหนดให้การหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าดำเนินการได้ โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งใน พระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินก็จะใช้ข้อความว่า “ที่ดินรกร้างว่างเปล่า” เช่น มาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตหวงห้ามที่ดินบริเวณพระพุทธบาท ตำบลขุนโขลน อำเภอนองโค่น จังหวัดสระบุรี พุทธศักราช ๒๔๗๙ เหตุผลที่หวงห้ามเพื่อให้ราษฎรได้ทราบและจะได้ไม่บุกรุกเข้าไปจับจอง หักร้าง หรือปลูกสร้างด้วย ประการใด ทำให้เกิดอุปสรรคต่อแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินของราชการ ความในมาตรา ๔ ที่ปรากฏอยู่ใน พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ แต่ละฉบับนั้นเองกลับสนับสนุนให้เห็นชัดเจนว่า เมื่อมีการ ตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดเขตหวงห้ามที่ดินแล้วมิได้ทำให้บริเวณที่ดินที่หวงห้าม เปลี่ยนสภาพจาก ที่ดินรกร้างว่างเปล่าไปเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) ทั้งนี้ ด้วยยังคงใช้คำว่าที่ดินรกร้างว่างเปล่าอยู่ และถ้าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อ ประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะแล้ว เจ้าหน้าที่ก็ไม่มีอำนาจอนุญาตเป็นหนังสือให้บุคคลใดเข้าจับจอง หักร้าง ฯลฯ ได้ จึงเห็นได้ว่าสถานะทางกฎหมายของที่ดินรกร้างว่างเปล่าจะเปลี่ยนไปเป็นสาธารณสมบัติ ของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะนั้น หลักเกณฑ์สำคัญมิได้อยู่ที่มีการสงวนหรือหวงห้าม ที่ดินดังกล่าวไว้ แต่ต้องพิจารณาการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นสำคัญ เมื่อได้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขต หวงห้ามที่ดินไว้แล้ว ถ้าทางราชการเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวก็จะทำให้ที่ดินนั้นเป็นทรัพย์สินใช้เพื่อ ประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งถือว่าเป็น ที่ราชพัสดุ แต่ถ้าทางราชการยังมิได้เข้าไปใช้ประโยชน์ที่ดินที่หวงห้ามไว้ ก็ยังไม่ถือว่าเป็นทรัพย์สินใช้เพื่อ ประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ และยังคงมีสภาพเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าอยู่ต่อไป

อนึ่ง สถานะทางกฎหมายของที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่มีการสงวนหรือหวงห้าม นั้น แตกต่างไปจากที่ดินรกร้างว่างเปล่าตามปกติ ซึ่งตั้งแต่อดีตมาจนปัจจุบันจะนำที่ดินประเภทนี้ไปจัดให้เป็น ลิทธิแก่ราษฎรไม่ได้ (มาตรา ๓ และมาตรา ๖๑ แห่งพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. ๑๒๗) ข้อ ๔ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๔๙๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๓ และข้อ ๑๔ (๔) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติ

ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗) ดังนั้น การนำที่ดินประเภทนี้ไปออกเอกสารสิทธิให้แก่ราษฎร จึงไม่สามารถกระทำได้

สำหรับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาการใช้ประโยชน์ของทางราชการจะต้องดำเนินการอย่างไร จึงถือว่าเป็นการใช้ประโยชน์หรือจำนวนเนื้อที่ที่ใช้ประโยชน์มีเพียงใดจะต้องพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของการหวงห้าม ประกอบกับการเข้าไปใช้ประโยชน์จริงมีใช้สงวนหรือหวงห้ามทั้งไว้แต่เพียงอย่างเดียวก็ถือว่าเป็นการใช้ประโยชน์ซึ่งขัดต่อความเป็นจริง และเห็นได้ชัดว่าไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ใช้คำว่า “ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ” โดยต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นกรณีไป

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) จึงเห็นว่าที่ดินในเขตที่มีประกาศสงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการตามกฎหมาย จะมีสถานะเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ ต้องพิจารณาว่าส่วนราชการได้เข้าใช้ประโยชน์แล้วหรือไม่ ถ้าเข้าใช้ประโยชน์แล้วที่ดินดังกล่าวก็เป็นที่ราชพัสดุ แต่ถ้ายังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์หรือใช้ประโยชน์บางส่วน ส่วนที่ยังไม่ได้ใช้ก็ไม่ใช่ที่ราชพัสดุแต่ยังคงมีสภาพเป็นที่รกร้างว่างเปล่าที่มีการสงวนหรือหวงห้ามต่อไป

๕. ที่ดินของรัฐตามประมวลกฎหมายที่ดิน

ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่ใช้ในการปฏิบัติงานตามภารกิจ และหน้าที่ความรับผิดชอบของกรมที่ดิน ไม่ได้ให้คำจำกัดความของ “ที่ดินของรัฐ” ว่าหมายถึงที่ดินประเภทใดบ้าง แต่ก็ได้กล่าวถึง “ที่ดินของรัฐ” ไว้ในหลายมาตรา เช่น

มาตรา ๒ ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือว่าเป็นของรัฐ

มาตรา ๕ ผู้ใดมีความประสงค์จะเวนคืนสิทธิในที่ดินให้แก่รัฐให้ยื่นคำขอเวนคืนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๗/๑

มาตรา ๖ นับตั้งแต่วันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับ บุคคลใดมีสิทธิในที่ดินตามโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หากบุคคลนั้นทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน หรือปล่อยให้ที่ดินเป็นที่รกร้างว่างเปล่า เกินกำหนดเวลาดังต่อไปนี้

(๑) สำหรับที่ดินที่มีโฉนดที่ดินเกินสิบปีติดต่อกัน

(๒) สำหรับที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์เกินห้าปีติดต่อกัน

ให้ถือว่าเจตนาสละสิทธิในที่ดินเฉพาะส่วนที่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือที่ปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า เมื่ออธิบดีได้ยื่นคำร้องต่อศาล และศาลได้สั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าว ให้ที่ดินนั้นตกเป็นของรัฐเพื่อดำเนินการตามประมวลกฎหมายนี้ต่อไป

มาตรา ๘ บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษา และดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามควรแก่กรณี อำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้ รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ก็ได้

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองอาจถูกถอนสภาพหรือโอนไปเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่นหรือนำไปจัดเพื่อประชาชนได้ ในกรณีดังต่อไปนี้

- ฯลฯ -

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

- ฯลฯ -

มาตรา ๘ ตริ 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 ให้รวมถึงการจัดทำให้ที่ดินใช้ประโยชน์ได้ซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้เช่า และให้เช่าซื้อ

-ฯลฯ-

มาตรา ๑๑ การจัดหาผลประโยชน์ซึ่งที่ดินของรัฐตามนัยดังกล่าวมาในมาตราก่อนนี้ รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้จัดหาผลประโยชน์สำหรับรัฐ หรือบำรุงท้องถิ่นก็ได้

-ฯลฯ-

มาตรา ๑๒ ที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง รัฐมนตรีมีอำนาจให้สัมปทานให้ หรือให้ใช้ในระยะเวลาอันจำกัด

-ฯลฯ-

มาตรา ๒๐ ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

-ฯลฯ-

(๔) สงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐ ซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน

-ฯลฯ-

จากบทบัญญัติมาตราต่างๆ ในประมวลกฎหมายที่ดินดังกล่าวมาพอจะทราบ และเข้าใจได้ว่า “ที่ดินของรัฐ” ตามประมวลกฎหมายที่ดิน หมายความว่าที่ดินประเภทใดบ้าง ซึ่งส่วนใหญ่ก็คือ ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ นั้นเอง นอกจากนี้จะทราบถึงลักษณะและประเภทของที่ดินของรัฐแล้ว ยังทำให้ได้ทราบถึง ภารกิจอันหลากหลายของกรมที่ดินในอันที่จะบริหารและจัดการเกี่ยวกับที่ดินของรัฐอีกด้วย

มีข้อสังเกตเกี่ยวกับความหมายที่ดินของรัฐตามประมวลกฎหมายที่ดิน ที่ใช้คำว่า “ที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง” ซึ่งปกติที่ดินของรัฐจะหมายถึงที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทุกประเภทตามมาตรา ๑๓๐๔ (๑), (๒) และ (๓) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ประมวลกฎหมายที่ดินได้บัญญัติยกเว้นที่ดิน ซึ่งบุคคลมีสิทธิครอบครองไว้ เหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะว่าประมวลกฎหมายที่ดินยอมรับสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลที่ครอบครองที่ดินรกร้างว่างเปล่าตามมาตรา ๑๓๐๔ (๑) และอาจได้มาซึ่งที่ดินตามนัยมาตรา ๑๓๓๔ จึงบัญญัติยกเว้นไว้ และหากกฎหมายประสงค์จะยกเว้นหรือขยายความถึงที่ดินประเภทใดอีกก็จะกำหนดไว้ในมาตรานั้นๆ ดังเช่น มาตรา ๘ ทวิ “ที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง หรือที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันซึ่งได้ถอนสภาพตามมาตรา ๘ (๑) แล้ว” และมาตรา ๑๐ “ที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง และมีใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินอันราษฎร

ใช้ประโยชน์ร่วมกันนั้น” ดังนั้น เมื่อกล่าวถึงที่ดินของรัฐตามประมวลกฎหมายที่ดิน นอกจากจะต้องพิจารณาคุณลักษณะทั่วไปตามนัยมาตรา ๑๓๐๔ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว จะต้องพิจารณาคุณลักษณะเฉพาะตามประมวลกฎหมายที่ดินด้วย

๖. ที่ดินของรัฐตามกฎหมายอื่น และระเบียบที่เกี่ยวข้อง

ลักษณะที่ดินของรัฐตามกฎหมายอื่น และระเบียบที่เกี่ยวข้อง คงต้องพิจารณาเป็นกรณีๆ ไปว่ากฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องนั้นประสงค์จะให้ที่ดินของรัฐมีคุณสมบัติ หรือคุณลักษณะเช่นไร แตกต่างไปจากที่ดินของรัฐอื่นๆ อย่างไร มีการกำหนดคุณลักษณะพิเศษ และ/หรือมีกระบวนการบริหารจัดการเฉพาะเรื่อง เฉพาะกรณีที่แตกต่างกันจากกฎหมาย หรือระเบียบที่เกี่ยวข้องอื่นๆ อย่างไร แต่อย่างไรก็ตามไม่ว่าที่ดินของรัฐตามกฎหมายอื่น หรือระเบียบที่เกี่ยวข้องจะเป็นเช่นไร การพิจารณาคุณลักษณะของที่ดินของรัฐจะต้องนำคุณลักษณะทั่วไปเกี่ยวกับสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ ไปประกอบการพิจารณาด้วยดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ดังนั้น เพื่อให้เข้าใจความหมายที่ดินของรัฐในสายตาของกฎหมายอื่น และระเบียบที่เกี่ยวข้อง จึงขอยกตัวอย่างให้เห็นพอสังเขป ดังนี้

๖.๑ ที่ดินของรัฐในความหมายของที่สาธารณประโยชน์

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

“ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน” เป็นคำที่ปรากฏในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๒) “ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ” จะเห็นได้ว่า กฎหมายเพียงให้ตัวอย่างไว้เท่านั้น ว่าสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทนี้มีตัวอย่างระบุไว้ ดังนั้น จึงอาจมีทรัพย์สินอย่างอื่นอีกก็ได้ที่เป็นทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เช่น ท้องทะเลในน่านน้ำไทย ท่งเลี้ยงสัตว์ ปิง หรือหนอง เป็นต้น ซึ่งถ้าแสดงข้อเท็จจริงได้ว่าเป็นทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้วก็ย่อมเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามความหมายของ มาตรา ๑๓๐๔ (๒) ทั้งสิ้น^{๓๐}

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

“ที่สาธารณะ” เป็นคำเรียกชื่อที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ปรากฏอยู่ในคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๔๓/๓/๒๔๘๖ ลงวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๔๘๖ และคำสั่งที่ ๒๕๒/๒๔๙๑ ลงวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๔๙๑ สั่งการให้จังหวัดต่างๆ จัดหาที่สาธารณะประจำตำบลและหมู่บ้าน

“ที่สาธารณประโยชน์” เป็นคำใช้เรียกชื่อสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๓ มาตรา ๑๒๒ ได้บัญญัติให้ความหมายของที่ดินอันเป็นสาธารณประโยชน์ คือ “ที่เลี้ยงปศุสัตว์ที่จัดไว้สำหรับราษฎรไปรวมเลี้ยงสัตว์ด้วยกัน เป็นต้นตลอดจนถนนหนทาง และที่อย่างอื่นซึ่งเป็นของกลางให้ราษฎรไปใช้ด้วยกัน” และพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๔๙๐ มาตรา ๑๖ บัญญัติว่า “ที่สาธารณประโยชน์คือ ที่จับสัตว์น้ำ ซึ่งบุคคลทุกคนมีสิทธิทำการประมงและเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ...”^{๓๑}

^{๓๐} ภาสกร ชุณหะวัณ, เรื่องเดิม, หน้า ๖๙

^{๓๑} กรมที่ดิน, คู่มือการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน, (กรุงเทพมหานคร : กรมที่ดิน, ๒๕๕๐), หน้า ๑๐ - ๑๑

เมื่อพิจารณาถ้อยคำจากบทบัญญัติของกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่า ที่เลี้ยงสัตว์ ถนนหนทาง ที่จับสัตว์น้ำ ล้วนเป็นทรัพย์สินที่โดยสภาพแล้วเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ทั้งสิ้น ฉะนั้น ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันก็คือ ที่สาธารณประโยชน์ หรือทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๓๐๔ (๒)

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

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน นอกจากจะมีชื่อเรียกแตกต่างกันออกไปตามนิยามของกฎหมายและระเบียบแต่ละฉบับแล้ว ลักษณะของที่ดินยังมีความแตกต่างกันออกไปตามวัตถุประสงค์ของการมีหรือการใช้ประโยชน์ จึงมีชื่อเรียกแตกต่างกันออกไป เช่น ป่าช้า สาธารณประโยชน์ทุ่งเลี้ยงสัตว์สาธารณประโยชน์ทางสาธารณประโยชน์แม่น้ำลำคลอง ห้วย หนอง บึง ลำรางสาธารณประโยชน์ เป็นต้น แต่ไม่ว่าจะเรียกชื่อแตกต่างกันไปอย่างไรก็ตาม เมื่อกล่าวถึงที่สาธารณประโยชน์ย่อมเป็นที่เข้าใจโดยทั่วไปว่าเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามนัยมาตรา 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 โดยมีหลักการสำคัญว่าการดำเนินการใดๆ เกี่ยวกับที่ดินที่อยู่ในเขต หรือที่ต้องด้วยบทบัญญัติห้ามของกฎหมายดังกล่าว จะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

ที่ดิน “ป่าไม้” หรือ “ป่าสงวนแห่งชาติ” ซึ่ง “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ นั้น หมายความว่า “ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน” ซึ่งตามประมวลกฎหมายที่ดินถือว่าที่ดินดังกล่าวเป็นของรัฐ และเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๑) การที่บุคคลใดจะได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองเหนือที่ดินของรัฐได้นั้นจะต้องดำเนินการตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง (คำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๒๐๙/๒๕๒๙)

สำหรับที่ที่สาธารณประโยชน์เป็นที่ดินของรัฐและไม่มีผู้ใดสามารถอ้างเอาเป็นเจ้าของหรือครอบครองได้ ที่ดินดังกล่าวจึงสามารถกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาติได้ ตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ เมื่อต่อมาได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่ดินบริเวณดังกล่าวออกจากการเป็นที่สาธารณประโยชน์ ที่ดินนั้นจึงพ้นจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แต่เนื่องจากที่ดินดังกล่าวยังเป็นอุทยานแห่งชาติอยู่การจะเข้าไปดำเนินการใดๆ ในที่ดินนั้น จึงต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ (คำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๒๗/๑/๒๕๓๐)

ที่ดินที่มีการสงวนหวงห้ามในกรณีที่ดินดังกล่าวมีสภาพเป็น “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ และมีไม้หวงห้ามหรือของป่าอยู่ในที่ดิน พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและรับผิดชอบที่ดินดังกล่าว ในส่วนกิจการอื่นเกี่ยวกับการป่าไม้ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ เพียงเท่าที่ไม่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินหรือการขอขึ้นทะเบียนที่ดิน แต่ในกรณีที่ที่ดินดังกล่าวเป็นที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ เพราะกระทรวง ทบวง กรม ได้ใช้ป่าเพื่อประโยชน์ของกระทรวง ทบวง กรม โดยเฉพาะ ในกรณีเช่นว่านี้ กระทรวงการคลังโดยกรมธนารักษ์ และทบวงการเมืองผู้ได้รับอนุญาตให้ใช้และครอบครองที่ดินดังกล่าว ย่อมมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินดังกล่าวตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ (คำวินิจฉัยคณะกรรมการการกฤษฎีกาเรื่องเสรีจที่ ๒๙๔/๒๕๓๔)

จากคำวินิจฉัยคณะกรรมการการกฤษฎีกาดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ จะมีสถานะของที่ดิน เป็น “ป่า” และสามารถกำหนดให้เป็น “เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า” “ป่าสงวนแห่งชาติ” และ “อุทยานแห่งชาติ” ได้ทั้งสิ้น การดำเนินการใดๆ จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เป็นกฎหมายเฉพาะด้วย

๖.๓ ที่ดินของรัฐในความหมายของที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน

ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๔ มาตรา ๔ ได้บัญญัติความหมายของ “ที่ดินของรัฐ” หมายความว่า “บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน หรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้อนุมัติให้บุคคลเข้าอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ” ซึ่งตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๒ ถือว่าที่ดินดังกล่าวเป็นของรัฐเช่นกัน แต่กฎหมายกำหนดลักษณะเฉพาะไว้ว่าที่ดินของรัฐดังกล่าวใช้เพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และจะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๔

ภายหลังที่ได้มีการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแล้วพนักงานเจ้าหน้าที่ยังมีอำนาจเดินสำรวจรังวัดเพื่อออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่ราษฎรซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในเขตดังกล่าวได้ แต่จะออกโฉนดในที่ดินให้แก่ราษฎรที่ครอบครองและทำประโยชน์อยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยไม่ได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ ทั้งมิได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินตามมาตรา ๒๗ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ฯลฯ ไว้ก่อนมีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่ได้ (คำวินิจฉัยคณะกรรมการการกฤษฎีกาเรื่องเสรีจที่ ๗/๔๑/๒๕๓๕)

ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หากพลเมืองเล็กใช้หรือเปลี่ยนแปลงสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้วที่ดินดังกล่าวย่อมถูกถอนสภาพจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยผลของพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินและเป็นอำนาจหน้าที่ของ ส.ป.ก. ที่จะดำเนินการต่อไป แต่ถ้าพลเมืองยังใช้ประโยชน์ร่วมกันอยู่หรือไม่เปลี่ยนแปลงสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ที่ดินนั้นก็ยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันอยู่ต่อไป หน่วยงานใดเคยมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาอยู่ก็ยังมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาต่อไป (คำวินิจฉัยคณะกรรมการการกฤษฎีกาเรื่องเสรีจที่ ๒๐๗/๒๕๓๗)

เมื่อมีการประกาศใช้บังคับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเป็นเพียงการกำหนดขอบเขตของที่ดินที่จะทำการปฏิรูปที่ดินเท่านั้น ไม่ได้มีผล

เป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติทันที พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติยังคงเป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติอยู่เช่นเดิม เพียงแต่พนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะดำเนินการตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๓ นั้น กฎหมายกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นผู้ดำเนินการแทนพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ และ ส.ป.ก. มีหน้าที่ที่จะต้องกันพื้นที่ที่ใช้ในกิจกรรมของกรมป่าไม้ตามความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่ส่งคืนให้แก่กรมป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรีในเรื่องนี้ต่อไป สำหรับความหมายของความว่า “...เมื่อ ส.ป.ก. จะนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม...” มีความหมายเพียงว่า เมื่อ ส.ป.ก. มีความพร้อมที่จะนำที่ดินแปลงใดในเขตที่ประกาศในพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินแน่นอนแล้ว และ ส.ป.ก. มีแผนงานพร้อมทั้งงบประมาณเพียงพอที่จะดำเนินการได้ทันที พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินดังกล่าวก็จะมิผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติเฉพาะที่ดินในแปลงนั้น (คำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๒๑๔/๒๕๓๘)

เมื่อกระทรวงมหาดไทยได้รับหนังสือยืนยันจาก ส.ป.ก. ว่าไม่ประสงค์จะใช้ที่ดินที่ถูกถอนสภาพเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตลอดไป กระทรวงมหาดไทยย่อมมีอำนาจให้ทบวงการเมืองเข้าใช้ประโยชน์ในราชการหรือดำเนินการขึ้นทะเบียนให้ทบวงการเมืองใช้ประโยชน์ได้ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจ ส.ป.ก. เข้าดำเนินการปฏิรูปแต่ไม่มีผลเป็นการลบอำนาจอำนาจที่กระทรวง 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 จะเป็นที่ดินที่ราชพัสดุหรือไม่ สามารถแยกพิจารณาออกได้เป็นสองกรณี คือ กรณีที่หนึ่ง ที่ราชพัสดุที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ถ้ากระทรวงการคลังมิได้ให้ความยินยอมตามมาตรา ๒๖ (๒) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ ที่ดินนั้นก็ยังคงเป็นที่ราชพัสดุอยู่เช่นเดิมมิได้ถูกถอนสภาพแต่อย่างใด กรณีที่สอง ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินที่ได้สงวนหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการ ถ้ากระทรวงการคลังให้ความยินยอมแล้วจะมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ แม้ต่อมา ส.ป.ก. ไม่ประสงค์จะนำที่ดินนั้นมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินก็ไม่มีผลทำให้ที่ดินดังกล่าวที่พ้นจากสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินกลับเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ (ที่ราชพัสดุ) อีก (คำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสร็จที่ ๒๔๓/๒๕๓๙)

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



บทที่ ๓

มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองที่ดินของรัฐ

บทที่ ๓

มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองที่ดินของรัฐ

ที่ดินของรัฐ หรือทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๓๐๔ ไม่ว่าจะเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือที่ดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ล้วนเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่มีไว้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน จึงต้องมีบัญญัติของกฎหมายให้ความคุ้มครองเป็นพิเศษยิ่งกว่าทรัพย์สินประเภทอื่นๆ ของรัฐและของเอกชน และไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายเอกชน บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวจะกำหนดหลักการในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกัน กำหนดอำนาจหน้าที่ให้กับหน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่รัฐ รวมถึงกำหนดมาตรการต่างๆ 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 หรืออยู่ภายใต้เขตอำนาจของกฎหมายอื่นๆ การดำเนินการใดๆ เกี่ยวกับที่ดินดังกล่าว จะต้องเป็นไปตามกฎหมายเฉพาะนั้นๆ ด้วย ดังนั้น กฎหมายที่กล่าวถึงที่ดินของรัฐ ถือว่าเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐทั้งสิ้น เพราะกฎหมายต่างๆ เหล่านั้น จะกำหนดเนื้อหาสาระ และวิธีการคุ้มครองป้องกัน การบริหารจัดการ รวมถึงอำนาจหน้าที่หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่รัฐในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันไว้ด้วย

ปัจจุบันกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองที่ดินของรัฐมีอยู่หลายฉบับ เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๓/พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๔๙๐ พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๕๔๔ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๓/พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๔ พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๔ ฯลฯ กฎหมายดังที่ได้ยกตัวอย่างมานั้น จะมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับที่ดินของรัฐ หรือสามารถนำไปใช้คุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐได้ทั้งโดยตรงและทางอ้อม ซึ่งโดยปกติกฎหมายบัญญัติขึ้นเพื่อการโดยอ้อมใช้เพื่อการนั้นแต่การบังคับใช้กฎหมายอาจส่งผลต่อการดำเนินการตามกฎหมายอื่นด้วย ตัวอย่างเช่น กฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ ถือว่าเป็นกฎหมายโดยตรงสำหรับการคุ้มครองป่าไม้ แต่การบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวจะส่งผลต่อการคุ้มครองป้องกันที่สาธารณประโยชน์ด้วย เพราะที่สาธารณประโยชน์เป็นที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลใดได้มาตามกฎหมายที่ดินถือว่าเป็น “ป่า” ตามความหมาย

ของพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ จึงต้องถือว่ากฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายที่คุ้มครองที่สาธารณะประโยชน์ ได้โดยทางอ้อมด้วย และหากมีที่ดินของรัฐประเภทอื่นอยู่ในเขตอำนาจของกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ ก็ต้องถือว่ากฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายที่คุ้มครองที่ดินของรัฐนั้นๆ โดยทางอ้อมเช่นกัน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) มีความเห็นว่า มาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ ที่กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดกันสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า หรือกระทำด้วยประการใดๆ อันเป็นการทำลายป่า หรือเข้ายึดถือครอบครองป่า เพื่อตนเองหรือผู้อื่น เว้นแต่จะกระทำภายในเขตที่ได้จำแนกไว้เป็นประเภทเกษตรกรรม และรัฐมนตรีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา หรือได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่นั้น น่าจะมีเจตนารมณ์ที่จะคุ้มครองป่าไม้อันเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญ โดยการห้ามมิให้มีการบุกรุกเข้าใช้ประโยชน์ในที่ป่าตามมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ สำหรับผู้ได้รับอนุญาตให้ทำประโยชน์ตามปัญหาที่หารือ นั้น บุคคลดังที่กล่าวข้างต้นถือได้ว่าเป็นผู้ได้รับอนุญาตตามกฎหมายเฉพาะนั้นๆ ให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ จึงมิใช่ผู้บุกรุก ถ้าที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ยังมีสภาพเป็นป่า พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ก็มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและรับผิดชอบที่ดินนั้นๆ เพื่อคุ้มครองป่าไม้เท่าที่มิขัดต่อวัตถุประสงค์ในการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ข้างต้น 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 ผู้ทำไม้หวงห้ามจะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่หรือได้รับสัมปทานอย่างใดอย่างหนึ่ง กับต้องให้ประโยชน์ตอบแทนแก่รัฐสำหรับผู้เก็บหาของป่าหวงห้าม ก็จะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ และต้องเสียค่าภาคหลวงของป่าหวงห้ามเช่นกันและประกอบกับทั้งการทำไม้หวงห้ามหรือเก็บหาของป่าหวงห้าม ก็ไม่อยู่ในความหมายของ “เกษตรกรรม” ทั้งตามความหมายธรรมดาหรือตามคำนิยาม “เกษตรกรรม” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ อันเป็นเรื่องที่บุคคลนั้นๆ ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐด้วย

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

การพิจารณาว่าบทบัญญัติกฎหมายใดเป็นกฎหมายโดยตรงหรือโดยอ้อมนั้น ให้พิจารณาจากมาตรการทางกฎหมายที่บัญญัติอยู่ในกฎหมายแต่ละฉบับ ซึ่งมีอย่างน้อย ๕ ประการ คือ (๑) มาตรการทั่วไปที่เป็นรูปแบบของการบัญญัติกฎหมาย (๒) มาตรการที่แสดงให้เห็นถึงลักษณะเฉพาะของกฎหมายแต่ละฉบับ

(๓) มาตรการทางแพ่ง (๔) มาตรการทางอาญา และ (๕) มาตรการทางปกครอง เนื้อหาสาระของกฎหมาย ตามมาตรการที่ (๒) จะแสดงให้เห็นถึงความเป็นกฎหมายโดยตรงในการคุ้มครองที่ดินของรัฐประเภทนั้นๆ ส่วนมาตรการที่ (๓) – (๕) อาจเป็นได้ทั้งโดยตรงและโดยอ้อม ซึ่งผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจะต้อง พิจารณาและนำไปปฏิบัติให้เป็นไปตามภารกิจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย

สำหรับการคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐตามภารกิจของกรมที่ดินนั้น จะต้องพิจารณาถึง อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย กฎ และระเบียบที่เกี่ยวข้องว่าส่วนใดเป็นภารกิจหลัก และส่วนใดเป็นภารกิจ สนับสนุน ซึ่งสามารถแยกพิจารณาได้ ดังนี้

๑) ตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา ๘ บัญญัติว่า “บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติ ของแผ่นดิน หรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามควรแก่กรณี อำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้รัฐมนตรีจะมอบหมาย ให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ได้” หมายความว่า

(๑) ถ้ามีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น อธิบดีกรมที่ดินก็จะไม่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษา และดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน

(๒) อำนาจหน้าที่ดังกล่าวรัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ได้

ปัจจุบันได้มีกฎหมายเฉพาะกำหนดอำนาจหน้าที่ให้พนักงานเจ้าหน้าที่อื่นเป็นผู้ดูแลรักษา ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ยังเกือบหมดแล้ว คงเหลือแต่ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ซึ่งปกติต้องอยู่ ในอำนาจหน้าที่ของอธิบดีตามนัยมาตรา ๘ แต่เนื่องจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่ง กระทรวงมหาดไทย ที่ ๕๐๕/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒๐ พ.ย. ๒๕๕๒ มอบหมายให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือทรัพย์สิน ของแผ่นดินที่ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นแล้ว ดังนั้น การดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของ แผ่นดินจึงไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมที่ดินอีกต่อไป

๒) ตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๒ กำหนดให้กรมที่ดินมีภารกิจเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิในที่ดินของบุคคลและจัดการที่ดินของรัฐ โดยการรังวัด ทำแผนที่ การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน การให้บริการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม เกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ การส่งเสริมธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ และการบริหารจัดการข้อมูลสารสนเทศที่ดินเพื่อให้บุคคลมีความมั่นคง ในการถือครองที่ดินและได้รับการบริการที่มีประสิทธิภาพ ตลอดจนการบริหารจัดการที่ดินของรัฐเป็นไป อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด ดังนั้น กรมที่ดินจึงมีหน้าที่สนับสนุนการคุ้มครองป้องกันรวมถึง การแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ประเภทที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือที่สาธารณประโยชน์

จากข้อมูลดังกล่าวจึงสรุปได้ว่า ปัจจุบันกรมที่ดินไม่มีอำนาจหน้าที่หรือภารกิจหลักในการ คุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐตามกฎหมาย คงมีเพียงหน้าที่หรือภารกิจสนับสนุนสนับสนุนการคุ้มครองป้องกัน รวมถึงการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ประเภทที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมือง ใช้ร่วมกัน หรือที่สาธารณประโยชน์เท่านั้น ดังนั้น เมื่อจะกล่าวถึงการคุ้มครองที่ดินของรัฐตามภารกิจของ กรมที่ดิน ให้หมายความถึงการสนับสนุนการคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐ ประเภทที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติ ของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือที่สาธารณประโยชน์เป็นหลัก และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ การคุ้มครองที่ดินของรัฐดังกล่าว คงมีเพียงประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๓ และระเบียบที่เกี่ยวข้องซึ่งกำหนดอำนาจ หน้าที่ และกำหนดหน้าที่สนับสนุนการคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐ

๒. มาตรการทางแพ่งในการคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐ

มาตรการทางแพ่งในการคุ้มครองที่ดินของรัฐ มิได้หมายถึงมาตรการลงโทษทางแพ่ง หรือ ความรับผิดทางแพ่งที่บุคคลจะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้น แต่เป็นมาตรการที่ประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๕ - ๑๓๐๗ ได้บัญญัติให้ความคุ้มครองเป็นพิเศษแก่ที่ดินของรัฐ หรือทรัพย์สินของแผ่นดิน ไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ก็ตาม คือ (๑) การห้าม โอนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (๒) การห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นต่อสู้กับแผ่นดิน และ (๓) การห้ามยึดทรัพย์ ของแผ่นดินรวมทั้งการบังคับคดีด้วย ดังนี้

๒.๑ การห้ามโอนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

ประมวลกฎหมายแพ่งพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๕ บัญญัติว่า “ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติ ของแผ่นดินนั้นจะโอนแก่กันได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา”

การโอนตามมาตรานี้หมายถึง การจำหน่ายจ่ายโอนซึ่งต้องมีการส่งมอบทรัพย์สินรวม ทั้งมีการแสดงเจตนาที่จะทำการโอนนั้นสมบูรณ์แบบ ด้วยเหตุผลที่กฎหมายห้ามมิให้มีการโอนสาธารณสมบัติ ของแผ่นดินก็เพราะสาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นทรัพย์สินของรัฐที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้ เพื่อประโยชน์ร่วมกันของประชาชน หากอนุญาตให้มีการโอนกันง่ายๆ ก็จะทำให้สาธารณสมบัติของแผ่นดิน นั้นหมดไป แต่อย่างไรก็ตามกฎหมายก็เปิดช่องให้โอนสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้เมื่อมีกฎหมายเฉพาะให้ อำนาจไว้หรือโดยพระราชกฤษฎีกา

สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่จะมีการโอนกันได้โดยกฎหมายเฉพาะ หรือพระราชกฤษฎีกา ตามมาตรา ๑๓๐๕ นั้น กฎหมายบัญญัติไว้กว้างๆ โดยมีได้บัญญัติว่า ได้แก่ สาธารณสมบัติประเภทใดบ้าง และยังเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ยังใช้ประโยชน์อยู่หรือไม่

การโอนสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่ว่าจะเป็นประเภทใดก็ตามจะโอนได้ต่อเมื่อมี กฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะให้อำนาจให้มีการโอนได้เป็นเรื่องๆ ไป เช่น

(๑) เฉพาะในรูปแบบที่จะโอน เช่น ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๑๐ ให้อำนาจอธิบดี กรมที่ดินมีอำนาจโดยวิธีจัดหาผลประโยชน์เข้ารัฐในรูปแบบต่างๆ เช่น ซื้อและขาย แลกเปลี่ยน ให้เช่าซื้อ

(๒) การโอนให้เป็นการเฉพาะเรื่อง เช่น การโอนตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๔ พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ ซึ่งเป็นบทบัญญัติ ให้โอนที่ดินให้เอกชนเป็นการเฉพาะเรื่องไป

(๓) การโอนที่ดินให้กับประชาชน ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ มาตรา ๑๓๓๔ บัญญัติว่า “ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินที่มีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้ง หรือกลับมา เป็นของแผ่นดินโดยการอื่นตามกฎหมายที่ดินนั้น ท่านว่าบุคคลอาจได้มาตามกฎหมายที่ดิน” เช่น การได้มาโดยการจัดที่ดิน ตามมาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๓

(๔) การโอนเป็นการเฉพาะรายไป เช่น พระราชบัญญัติโอนที่ดินให้แก่เอกชนต่างๆ โดยฝ่ายนิติบัญญัติ การโอนตามมาตรา ๑๓๐๕ นี้ ทำให้สภาพของการเป็นที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ลื่นไป จึงควรจะต้องโอนโดยกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติซึ่งออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ไม่ว่าจะเป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทใดก็ตาม

ดังกล่าวกว่าแล้วว่าประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๕ บัญญัติว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดินจะโอนแก่กันได้ เว้นแต่จะโอนโดยอาศัยกฎหมายเฉพาะ หรือพระราชกฤษฎีกา เท่านั้น กรณีจึงมีปัญหาว่าการโอนที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันให้แก่เอกชนจะทำได้แค่ไหนเพียงไรนั้น 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 ให้อธิบดีมีอำนาจจัดหาผลประโยชน์ในการจัดหาผลประโยชน์รวมถึงการจัดทำให้ที่ดินใช้ประโยชน์ได้ซื้อขาย แลกเปลี่ยนให้เช่า และให้เช่าซื้อ”

ฯลฯ

จากมาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ ดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันไม่อาจโอนให้แก่เอกชนได้เลย เว้นแต่

(๑) เมื่อเอกชนได้จัดหาที่ดินแปลงใหม่มาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้วเช่นนี้ย่อมจะออกพระราชบัญญัติโอนที่ดินให้เอกชนเป็นการแลกเปลี่ยนได้

(๒) เมื่อมีการถอนสภาพที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว

ตามข้อยกเว้นข้อที่ ๑ ดังกล่าว พิจารณาการโอนที่ดินพลเมืองใช้ร่วมกัน เช่น นำไปโอนขาย โอนให้ ไม่อาจกระทำได้ มีเพียงกรณีเดียวที่จะกระทำได้ คือ กรณีที่เอกชนจัดหาที่ดินแปลงใหม่ให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทน เช่นนี้รัฐจึงจะโอนที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันให้แก่เอกชนเป็นการแลกเปลี่ยนได้ แต่การโอนนี้มาตรา ๘ กำหนดให้กระทำการโอนโดยพระราชบัญญัติเท่านั้นเพราะเป็นกรณีสำคัญและกระทบถึงสาธารณประโยชน์ ควรที่รัฐสภาจะได้เข้ามาร่วมวินิจฉัยด้วย และก่อนที่จะมีพระราชบัญญัติให้โอนได้ ฝ่ายบริหารต้องทำการสอบสวนให้ได้ข้อเท็จจริงว่า ที่ดินเอกชนนำมาแลกเปลี่ยนทำให้รัฐได้รับประโยชน์มากขึ้นกว่าเดิมหรือไม่ เช่น ที่ดินแปลงใหม่ที่มีสภาพดีกว่าที่ดินเดิม อำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนมากขึ้น มีราคาสูงกว่าที่ดินเดิม หรือมีเนื้อที่มากกว่า ทั้งประชาชนผู้ใช้ประโยชน์ และในการโอนเพื่อประกอบการพิจารณาของรัฐสภาเพื่อออกพระราชบัญญัติให้โอนต่อไป

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

การถอนสภาพที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเพื่อโอนให้แก่เอกชนโดยมีเจตนาเสียกฎหมายไม่สามารถกระทำได้ โดยคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้วเห็นว่าที่ดินจำนวนสองแปลงที่จะถอนสภาพมีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่เป็นทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งมาตรา ๑๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า จะโอนแก่กันมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะ

หรือพระราชกฤษฎีกา ซึ่งมาตรา ๔ วรรคสอง (๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๔ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ บัญญัติว่า ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนจัดหาที่ดินมาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว การถอนสภาพหรือโอนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ แต่ถ้าพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นหรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และได้ตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดตามอำนาจกฎหมายอื่นแล้ว การถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งเมื่อถอนสภาพตามมาตรา ๔ วรรคสอง (๑) แล้ว การจะใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวนั้น มาตรา ๔ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๔ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ บัญญัติให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่จะจัดขึ้นทะเบียนเพื่อให้ทบวงการเมืองใช้ประโยชน์ในราชการได้ แต่หากกระทรวงมหาดไทยประสงค์จะโอนที่ดินดังกล่าวให้แก่ทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน ก็จะต้องกระทำโดยพระราชบัญญัติตามมาตรา ๔ วรรคสอง (๑) สำหรับมาตรา ๑๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ถึงแม้ว่าจะบัญญัติให้อธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจนำที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองและมิใช่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน อันราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันนั้นไปจัดหาประโยชน์ ซึ่งรวมถึงการจัดทำให้ที่ดินได้บัญญัติว่าการจัดหาประโยชน์ที่ดินนั้น รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้จัดหาผลประโยชน์สำหรับรัฐหรือบำรุงท้องถิ่นได้ก็ตาม แต่ที่ดินของรัฐที่จะนำไปจัดหาประโยชน์ ตามมาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินนั้น จะต้องเป็นที่ดินซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองและไม่ได้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน อันราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันมาก่อน ซึ่งรวมถึงไม่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอันราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันที่ถูกถอนสภาพมา ตามมาตรา ๔ วรรคสอง (๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินด้วย

ดังนั้น การที่กระทรวงมหาดไทยประสงค์จะนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันไปแลกเปลี่ยนกับที่ดินของเอกชน โดยวิธีการตราพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้วจะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เพื่อจะนำที่ดินดังกล่าวไปจัดหาประโยชน์โดยให้เทศบาลตำบลช่วยกะป็นำไปแลกเปลี่ยนกับที่ดินของเอกชน จึงเป็นการหลีกเลี่ยงการดำเนินการตามกฎหมายและไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของมาตรา ๔ วรรคสอง (๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่กำหนดให้การโอนที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน จะต้องกระทำโดยพระราชบัญญัติเท่านั้น ดังนั้น ในกรณีที่กระทรวงมหาดไทยประสงค์จะถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันและโอนให้แก่เอกชน โดยเอกชนจะจัดหาที่ดินมาให้พลเมืองใช้ร่วมกันทดแทนนี้ จึงต้องกระทำโดยพระราชบัญญัติโดยอาจจะถอนสภาพและโอนโดยพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันก็ได้ (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๑๘๒๑/๒๕๕๙)

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๕๒๔/๒๕๑๖ วินิจฉัยว่า “ลำคลองอันเป็นทางน้ำที่ประชาชนใช้สัญจรไปมารวมกัน เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ แม้ลำคลองนั้นได้ต้นเขินขึ้นโดยธรรมชาติ ไม่มีสภาพเป็นลำคลองมาประมาณ ๓๐ ปีเศษ และไม่มีราษฎรได้ใช้ประโยชน์ก็ตาม แต่ยังไม่สิ้นพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพลำคลองนั้นจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๔ วรรค ๒ และทางราชการยังถือเป็นที่ยลหวงหวงห้าม ลำคลองนั้นจึงยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน จะโอนแก่กันได้ และจะยกอายุความขึ้นต่อสู้แผ่นดินก็ไม่ได้ ต้องห้ามตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๕, ๑๓๐๖”

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๔๕๙๔/๒๕๕๘ วินิจฉัยว่า “เมื่อได้อุทิศที่ดินพิพาทให้แก่ทางราชการเพื่อก่อสร้างศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก กรมพัฒนาชุมชน ซึ่งต่อมาโอนสิทธิและหน้าที่ให้แก่จำเลย ที่ดินพิพาท

จึงตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ นับแต่วันที่แสดงเจตนาขายให้ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๓) โดยไม่จำเป็นต้องจดทะเบียนการยกให้ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๕๒๕ การอุทิศที่ดินพิพาทให้แก่ทางราชการจึงชอบด้วยกฎหมาย ที่ดินพิพาทเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๕ บัญญัติว่า ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นจะโอนแก่กันมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา ดังนั้น การขายทอดตลาดที่ดินเฉพาะที่ดินพิพาท จึงเป็นการขายทรัพย์สินที่ต้องห้ามขัดแย้งโดยกฎหมายจึงตกเป็นโมฆะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๕๐ ผู้ซื้อทรัพย์สินได้จากการขายทอดตลาด ย่อมไม่ได้รับความคุ้มครองและไม่ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินพิพาท”

๒.๒ ห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นต่อสู้กับแผ่นดิน

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๖ บัญญัติว่า “ท่านห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดินในเรื่องทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน”

การห้ามยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้นั้น อายุความในพื้นที่หมายถึงอายุความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยทรัพย์สิน คือระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อการใช้สิทธิเรียกร้องในการที่จะได้สิทธิใดๆ หรือเมื่อต้องการฟ้องร้องภายในกำหนดระยะเวลานั้น ถ้าปล่อยทิ้งไว้จนเกินกำหนดจะฟ้องร้องบังคับไม่ได้ เรียกว่าอายุความเสียสิทธิ หรือเมื่อใช้สิทธิตามระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดก็ได้สิทธินั้นมา เรียกว่าอายุความได้สิทธิ

อายุความที่มาตรา ๑๓๐๖ ห้ามมิให้ยกเป็นข้อต่อสู้กับแผ่นดินนั้น หมายถึง อายุความได้สิทธิและอายุความเสียสิทธิดังกล่าว การหวงห้ามมิให้ยกอายุความตามมาตรา ๑๓๐๖ นี้ เป็นการห้ามเอกชนมิให้ยกอายุความขึ้นต่อสู้กับแผ่นดินหรือรัฐเท่านั้น มิได้ห้ามเอกชนที่จะยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้ระหว่างกันเอง

การที่มาตรา ๑๓๐๖ ห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นกล่าวอ้างนั้น ก็โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อมิให้สาธารณสมบัติของแผ่นดินสามารถตกเป็นสิทธิแก่เอกชนโดยอายุความได้ ฉะนั้น ผู้ที่ครอบครองทำประโยชน์บนที่ดิน หนองน้ำที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันมาแม้จะครอบครองมาถึง ๓๐ ปี ก็มีได้สิทธิครอบครอง และเมื่อเอกชนถูกฟ้องหาว่าบุกรุกทางสาธารณะอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เอกชนจะยกข้อต่อสู้เรื่องอายุความมาใช้ยันรัฐไม่ได้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๕๑๑๒/๒๕๓๔ วินิจฉัยว่า “ถนนสายพิพาทตลอดสายได้ตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๓๐๔ (๒) ทันทีที่จำเลยที่ ๑ และ ต. ในฐานะผู้แทนโดยชอบธรรมของจำเลยที่ ๒ และที่ ๓ แสดงเจตนาอุทิศให้ แม้ทางราชการตัดถนนสายใหม่ซึ่งอยู่ใกล้กับถนนสายพิพาท ทำให้ไม่มีประชาชนใช้ถนนเฉพาะส่วนที่เป็นที่พิพาทอีก หรือแม้ ต. จะได้อุทิศที่พิพาทให้ตัดถนนสายพิพาทโดยมีเงื่อนไขต่อผู้มาเจรจาขอให้อุทิศส่วนที่เป็นที่พิพาทไว้ว่า หากทางราชการได้ตัดถนนสายใหม่แล้วให้ยกเลิกถนนสายพิพาทส่วนที่เป็นที่พิพาทเสียก็ตาม ก็หาทำให้ถนนสายพิพาทตลอดสายสิ้นสภาพความเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไปไม่ ถนนส่วนที่เป็นที่พิพาทตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว สภาพความเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหาได้สูญสิ้นไปเพราะการไม่ได้ใช้ไม่ แม้จำเลยจะได้ครอบครองถนนบริเวณที่เป็นที่พิพาทเป็นเวลานานเท่าใดก็ตามก็ไม่มีสิทธิที่จะยึดถือเอาที่ดินส่วนที่เป็นที่พิพาทกลับคืนมาเป็นกรรมสิทธิ์ของจำเลยได้อีก ตามมาตรา ๑๓๐๖ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์”

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๔๒๔/๒๕๔๒ วินิจฉัยว่า “ทรัพย์สินของแผ่นดินที่จะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ ขึ้นอยู่กับสภาพของทรัพย์สินนั้นเองว่าได้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์

หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันหรือไม่ เมื่อข้อเท็จจริงตามทางพิจารณาปรากฏว่า ที่ดินพิพาทได้ใช้เป็นที่ตั้งโรงเรียน และเนื่องจากโจทก์เป็นหน่วยงานของรัฐ ทรัพย์สินของโจทก์จึงเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ จำเลยจึงไม่อาจยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้ได้ตามมาตรา ๑๓๐๖ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์”

๒.๓ ห้ามยึดทรัพย์สินของแผ่นดิน รวมทั้งบังคับคดีด้วย

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๗ บัญญัติว่า “ท่านห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดิน ไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่”

การยึดทรัพย์สิน หมายความว่า การเอาทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษามาเพื่อบำเนินการตามกฎหมายโดยคำพิพากษา หรือคำสั่งของศาล ซึ่งกระทำโดยเจ้าพนักงานบังคับคดี ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๔๕ (๒) (ปัจจุบันคือ มาตรา ๒๓/๘, ๒๓๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ๓๐) พ.ศ. ๒๕๖๐) นอกจากนี้ จะห้ามยึดแล้ว ยังหมายความว่ารวมถึงการอายัด ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา ๒๕๔ และมาตรา ๒๓๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ๓๐) พ.ศ. ๒๕๖๐) ด้วย กล่าวคือ สาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๕๑๔๒/๒๕๓๑ “คำร้องขัดทรัพย์สินบรรยายว่า ที่ดินพิพาทเป็นที่ภูเขาอันเป็นของรัฐตามกฎหมายห้ามมิให้ยึด ผู้ร้องได้ครอบครองที่ดินพิพาทอย่างเป็นเจ้าของแต่ผู้เดียว มิใช่ของจำเลย โจทก์จึงไม่มีสิทธินำยึดที่ดินพิพาท คำร้องขัดทรัพย์สินจึงหาได้ขัดกันเองหรือเคลือบคลุมไม่ ที่ดินพิพาทเป็นที่ภูเขา ทางราชการไม่อาจออกหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ได้ จึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่าตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๑) สิทธิทำกินในที่ดินคือสิทธิครอบครองทำประโยชน์ในที่ดิน ดังนั้น การยึดสิทธิทำกินในที่ดินก็คือ การยึดสิทธิครอบครองในที่ดินนั่นเองเมื่อที่ดินพิพาทเป็นที่สาธารณประโยชน์ของแผ่นดิน จึงต้องห้ามมิให้ยึดตามมาตรา ๑๓๐๗ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์”

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๓๔๐/๒๕๕๖ “พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มาตรา ๓๖ ทวิ บัญญัติว่าบรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ใดๆ ที่ ส.ป.ก. ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้ หรือได้มาโดยประการอื่นที่มีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่ให้ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ และให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แสดงว่าที่ดินโดยอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินและผู้ครอบครองไม่สามารถแสดงสิทธิใดๆ ตามกฎหมายที่ดินเหล่านั้นย่อมตกเป็นกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. ที่ดินที่โจทก์นำยึดอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ที่ดินแปลงดังกล่าวจึงถือว่าเป็นของรัฐตามกฎหมายที่ดิน มาตรา ๒ ซึ่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินฯ ให้อำนาจ ส.ป.ก. นำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้ตามมาตรา ๘ กรรมสิทธิ์ในที่ดินจึงเป็นของ ส.ป.ก. หาใช่ของจำเลยที่ ๑ ที่โจทก์จะมีสิทธินำยึดไม่ ทั้งยังถือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่ห้ามยึดตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๗ อีกด้วย”

๓. มาตรการทางอาญาในการคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐ

มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐอีกประการหนึ่งก็คือ การใช้มาตรการทางอาญาดำเนินคดีกับผู้บุกรุก กล่าวคือ แม้รัฐจะสร้างหลักฐานขึ้นคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐโดยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง และมีการจัดทำทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ แต่ก็เป็นเพียงหลักฐานของทางราชการที่จะใช้พิสูจน์ถึงความเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในกรณีที่มีคดีขึ้นสู่ศาล หรือใช้ในการ

พิจารณาว่าที่พิพาทเป็นที่ดินของรัฐหรือไม่ ส่วนตามสภาพความเป็นจริงก็ยังปรากฏว่ามีราษฎรบุกรุกที่ดินของรัฐอยู่เสมอ รัฐจึงจำเป็นต้องออกกฎหมายวางมาตรการลงโทษผู้บุกรุกเหล่านี้โดยมีจุดประสงค์เพื่อให้ผู้บุกรุกเข็ดหลาบ เกิดความเกรงกลัวไม่กล้ากระทำความผิดอีก นอกจากการดำเนินคดีกับผู้บุกรุกตามประมวลกฎหมายอาญาแล้ว ประมวลกฎหมายที่ดินยังได้บัญญัติให้ผู้ที่เข้าครอบครองที่ดินของรัฐโดยไม่ได้รับอนุญาต เป็นความผิดในตัวเอง ตามบัญญัติมาตรา ๙ ดังนี้

มาตรา ๙ “ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่ และการป่าไม้ ที่ดินของรัฐถ้ามิได้มีสิทธิครอบครอง หรือมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว ห้ามมิให้บุคคลใด

(๑) เข้าไปยึดถือ ครอบครอง รวมตลอดถึงการก่อสร้าง หรือการเผาป่า

(๒) ทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นการทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน ที่หิน ที่กรวด หรือที่ทราย ในบริเวณที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามในราชกิจจานุเบกษา หรือ

(๓) ทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันเป็นอันตรายแก่ทรัพยากรในที่ดิน”

บุคคลซึ่งเข้าไปครอบครองหรือทำการใดๆ ในที่ดินของรัฐโดยมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ย่อมเป็นผู้ฝ่าฝืนมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน คือเป็นผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ ตามปกติเมื่อมีการบุกรุกที่ดินของรัฐ พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินการให้ผู้บุกรุกออกไปจากที่ดิน หากไม่ยอมออก พนักงานเจ้าหน้าที่จะดำเนินการฟ้องร้องดำเนินคดีทางศาล 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

ในกรณีที่มีคำพิพากษาว่าผู้ใดกระทำความผิดตามมาตรานี้ ศาลมีอำนาจสั่งในคำพิพากษาให้ผู้กระทำความผิด คนงาน ผู้รับจ้าง ผู้แทน และบริวารของผู้กระทำความผิดออกไปจากที่ดินนั้นด้วย

บรรดาเครื่องมือ เครื่องใช้ สัตว์พาหนะ ยานพาหนะ หรือเครื่องจักรกลใดๆ ซึ่งบุคคลได้ใช้ในการกระทำความผิด หรือได้ใช้เป็นอุปกรณ์ให้ได้รับผลในการกระทำความผิดดังกล่าวให้ริบเสียทั้งสิ้นไม่ว่าจะมีผู้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาหรือไม่”

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) ว่าด้วยวิธีปฏิบัติในการแจ้งและออกคำสั่งแก่ผู้ฝ่าฝืนมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๕ ใช้บังคับ กำหนด ดังนี้

๑) กรณีที่ดินที่มีการบุกรุกเป็นที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ของทางราชการ เมื่อทบวงการเมืองซึ่งมีหน้าที่ดูแลรักษาหรือใช้ประโยชน์ร้องขอตามระเบียบนี้ให้พนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งให้ผู้ฝ่าฝืนทราบ เพื่อปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

(๑) ให้มาจัดการทำบันทึกไว้เป็นหลักฐานต่อทางราชการภายในเวลาที่กำหนดว่า ได้ครอบครองและทำประโยชน์อยู่ในที่ดินเป็นเนื้อที่เท่าใด ตั้งแต่เมื่อใด และจะออกไปจากที่ดินได้เมื่อใด

(๒) ให้มาทำความเข้าใจเพื่อเสียค่าตอบแทนตามอัตราและเวลาที่ทางราชการกำหนดให้

(๓) เมื่อมีความจำเป็นอาจสั่งให้ผู้ฝ่าฝืนและบริวารออกไปจากที่ดิน หรือรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกไปจากที่ดินด้วยก็ได้

๒) กรณีที่ดินที่มีการบุกรุกเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันตามระเบียบนี้ ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่มีคำสั่งให้ผู้ฝ่าฝืนออกไปจากที่ดิน เว้นแต่กรณีที่มีเหตุผลและความจำเป็นพิเศษ และไม่เป็นการกระทำให้เสื่อมประโยชน์ในการที่ประชาชนจะใช้ที่ดินนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่จะผ่อนผันให้อยู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์เป็นการชั่วคราวโดยเสียค่าตอบแทนหรือไม่ก็ได้

๓) กรณีที่ดินที่มีการบุกรุกเป็นที่ดินที่ทางราชการมีโครงการจะจัดให้ประชาชนเช่าอยู่อาศัยและประกอบอาชีพ พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจแจ้งให้ผู้ฝ่าฝืนไปติดต่อกับเจ้าหน้าที่ผู้มิหน้าที่ในการจัดที่ดินเพื่อขอรับคำวินิจฉัยเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินและเพื่อปฏิบัติตามระเบียบข้อบังคับ ข้อกำหนด และเงื่อนไขในการจัดที่ดินตามโครงการจัดที่ดินนั้นต่อไป

๔) กรณีที่ดินที่มีการบุกรุกเป็นที่ดินที่มีทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้นว่า ที่ดิน ที่กรวด หรือ ที่ทราย ไม่ว่าที่ดินนั้น รัฐมนตรีจะได้ประกาศหวงห้ามไว้ในมาตรา ๙ (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินแล้วหรือไม่ก็ตาม ถ้ามีผู้ฝ่าฝืนเข้าไปทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นการทำลายหรือทำให้เสื่อมสภาพ หรือเป็นอันตรายแก่ทรัพยากรในที่ดินนั้น และถ้าการกระทำนั้นก่อให้เกิดความเสียหายแก่สาธารณชนก็มีอำนาจสั่งให้ผู้ฝ่าฝืนแก้ไขการกระทำนั้นให้กลับคืนสู่สภาพเดิมด้วย

การแจ้งของพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ให้แจ้งเป็นหนังสือมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(๑) ชื่อ และชื่อสกุลของผู้ฝ่าฝืน

(๒) ตำแหน่งที่ดินที่เข้าไปบุกรุก ยึดถือครอบครอง หรือใช้ประโยชน์

(๓) กำหนดวิธีการ เงื่อนไข และระยะเวลาที่จะให้ผู้ฝ่าฝืนปฏิบัติ

ขั้นตอนที่ ๒ ถ้าผู้ฝ่าฝืนเพิกเฉยหรือไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องตามระเบียบ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีคำสั่งเป็นหนังสือให้ผู้ฝ่าฝืนออกไปจากที่ดินและหรือรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างในที่ดินออกไปจากที่ดินภายในระยะเวลาที่กำหนด คือ

๑) ในกรณีที่ผู้ฝ่าฝืนได้เข้าบุกรุก ยึดถือครอบครอง ได้ปลูกไม้ล้มลุกหรือธัญชาติไว้ ให้กำหนดเวลาแจ้งให้ออกไปจากที่ดินนั้นไม่น้อยกว่า ๓๐ วัน หลังจากการเก็บเกี่ยวพืชผลในที่ดินนั้นเสร็จแล้ว

๒) ในกรณีเป็นการบุกรุก ยึดถือครอบครองตามข้อ ๑.๔ ให้แจ้งให้ออกจากที่ดินที่บุกรุกหรือแจ้งให้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างโดยเร็วแต่ต้องไม่น้อยกว่า ๓ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง

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

การส่งหนังสือแจ้งให้ส่งโดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ เว้นแต่ท้องถิ่นใดไม่สะดวกในการส่งทางไปรษณีย์ตอบรับ ก็ให้จัดเจ้าหน้าที่นำไปส่ง และในกรณีที่ให้เจ้าหน้าที่นำไปส่งให้ปฏิบัติ ดังนี้

๑) ให้ผู้ฝ่าฝืนหรือผู้ที่บรรลุนิติภาวะแล้ว ซึ่งอยู่อาศัยในครอบครัวเดียวกันกับผู้ฝ่าฝืนนั้นลงชื่อรับหนังสือแจ้งในใบรับ แล้วเก็บเข้าเรื่องไว้เป็นหลักฐาน

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

ผู้ฝ่าฝืนผู้ใดมีความจำเป็นไม่อาจจะปฏิบัติตามหนังสือแจ้งของพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ให้ยื่นคำร้องขอผ่อนผันล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสามสิบวันก่อนครบกำหนดระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากพนักงานเจ้าหน้าที่เห็นสมควร ก็ให้อำนาจผ่อนผันได้ตามความจำเป็นแล้วแต่กรณี

ขั้นตอนที่ ๓ ในกรณีที่ผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามหนังสือแจ้งโดยไม่ยอมออกจากที่ดินหรือไม่ยอมรื้อถอน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากพนักงานเจ้าหน้าที่มีคำสั่งเป็นหนังสือส่งไปยังผู้ฝ่าฝืน และกำหนดให้ผู้ฝ่าฝืนออกไปจากที่ดินนั้นภายในกำหนดสามสิบวัน นับแต่วันที่รับคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ หากผู้ฝ่าฝืนยังฝ่าฝืนอยู่อีกก็ให้ดำเนินคดีต่อไป

หลักการที่สำคัญของของมาตรา ๑๐๘ คือ รัฐไม่มีความประสงค์จะเอาความผิดกับผู้บุกรุกที่ดินของรัฐที่เกิดขึ้นก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ (พ.ศ. ๒๕๑๕) ใช้บังคับ ฉะนั้นเมื่อปรากฏว่ารากฐานได้บุกรุกที่ดินของรัฐก่อนวันประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ (๒๕๑๕) ใช้บังคับ พนักงานเจ้าหน้าที่จึงยังไม่มีอำนาจที่จะดำเนินคดีกับผู้บุกรุกได้ทันทีที่มีการบุกรุก จะต้องมีการสั่งให้ผู้บุกรุกออกไปจากที่ดินที่บุกรุกเสียก่อน เมื่อได้รับแจ้งไปแล้ว ผู้บุกรุกไม่ปฏิบัติตาม จึงถือว่าผู้บุกรุกมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 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 แต่ในทางปฏิบัติแล้วพนักงานเจ้าหน้าที่จะไม่แจ้งความดำเนินคดีทันที พนักงานเจ้าหน้าที่จะใช้วิธีการแจ้งให้ผู้บุกรุกระงับการกระทำผิดและออกไปจากที่ดินเสียก่อน โดยอาจกำหนดเวลาให้ออกจากที่ดิน ถ้าผู้กระทำความผิดยังขัดขืนไม่ยอมออกไปจากที่ดินนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่จึงจะใช้วิธีการแจ้งความเพื่อจับกุมดำเนินคดี

๓.๓ คำพิพากษาศาลฎีกาที่น่าสนใจเกี่ยวกับการบุกรุกที่ดินของรัฐ

มาตรการทางอาญาในการคุ้มครองที่ดินของรัฐมิใช่มีเฉพาะที่บัญญัติไว้แต่ในประมวลกฎหมายที่ดินเท่านั้น ประมวลกฎหมายอาญา หรือกฎหมายอื่น เช่น พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๔๙๐ พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๔๓๕ 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 เมื่อไม่ปรากฏว่านายอำเภอ หรือ คณะกรรมการจัดที่ดินเพื่อประโยชน์ของประชาชนได้เคยแจ้งให้จำเลยรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกไปแล้วย่อมจะเอาผิดแก่จำเลยตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๙ และ ๑๐๘ ทวิ ไม่ได้”

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

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๔๓๑/๒๕๓๒ วินิจฉัยว่า “การที่ศาลจะมีอำนาจสั่งให้บุคคลใดออกไปจากที่ดินของรัฐนั้นต้องเป็นกรณีที่ศาลพิพากษาว่า บุคคลดังกล่าวได้กระทำความผิดตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๙, ๑๐๘ ทวิ แล้ว เมื่อที่พิพาทยังไม่อาจฟังได้แน่ชัดว่าเป็นที่สาธารณประโยชน์ และจำเลยยึดถือครอบครองอยู่โดยเชื่อว่าตนมีสิทธิครอบครองต่อจากบิดา จึงไม่เป็นความผิดตามบทบัญญัติดังกล่าว ศาลไม่อาจสั่งให้จำเลยและบริวารออกไปจากที่พิพาทได้ การที่จำเลยไม่ยอมออกจากที่พิพาทตามคำสั่งของนายอำเภอเพราะเชื่อว่าจำเลยมีสิทธิครอบครองซึ่งเป็นข้อเท็จจริงอันเดียวกันเกี่ยวพันกันกับที่วินิจฉัยมาแล้วว่า การกระทำของจำเลยไม่เป็นความผิดฐานบุกรุก จำเลยจึงไม่มีความผิดฐานขัดคำสั่งเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๖๘”

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๖๓๒/๒๕๓๔ วินิจฉัยว่า “กรมศิลปากรอนุญาตให้สำนักหุบผาสวรรค์ใช้ประโยชน์เนื้อที่ภูเขาและรัศมีเขาถ้ำพระ อันเป็นโบราณสถานได้ จำเลยในฐานะเจ้าสำนักหุบผาสวรรค์ย่อมได้รับประโยชน์จากการอนุญาตนั้นด้วย จำเลยจึงเป็นผู้หนึ่งที่มีสิทธิครอบครองที่ดินดังกล่าว แม้ต่อมารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้ที่เขารือภูเขาและปริมณฑลรอบที่เขารือภูเขา ๔๐ เมตรทุกแห่ง ทุกจังหวัดเป็นที่หวงห้ามซึ่งกินความถึงบริเวณที่กรมศิลปากรอนุญาตเช่นว่านั้นด้วย ก็หาไม่ผลเป็นการห้ามมิให้จำเลยเข้าไปปลูกสร้างในที่ดินบริเวณนั้นไม่การปลูกสร้างของจำเลยจึงไม่เป็นความผิดตามประมวลกฎหมายที่ดิน 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 ใช้บังคับ กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้นำส่งหนังสือแจ้งบันทึกเหตุการณ์และเหตุผลในการไม่ยอมรับหนังสือแจ้งไว้ และให้มีพยานอย่างน้อย ๒ คน ลงชื่อรับรองไว้ในบันทึกนั้นด้วย เมื่อผู้นำส่งหนังสือแจ้งได้ปฏิบัติตาม

ดังกล่าวมาแล้ว ให้ถือว่าผู้ฝ่าฝืนได้รับหนังสือแจ้งแล้ว แต่ตามบันทึกข้อความของเจ้าหน้าที่ผู้นำหนังสือแจ้ง และคำสั่งให้ออกจากที่ดินไปส่งแก่จำเลย นอกจากจะไม่ปรากฏเหตุผลที่ผู้ฝ่าฝืนไม่ยอมรับหนังสือแจ้งแล้ว ยังไม่ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ผู้นำส่งได้สอบถามเหตุผลเอาจากผู้ฝ่าฝืนแล้วบันทึกไว้ และไม่ปรากฏว่าบันทึกดังกล่าว เป็นเอกสารที่อ้างอิงเกี่ยวกับจำเลย ว่าเป็นผู้เข้าไปยึดถือครอบครองก่อสร้างที่ดินของรัฐอันเป็นการฝ่าฝืน มาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินแต่อย่างใด บันทึกข้อความนั้นจึงยังไม่ถูกต้องครบถ้วนตามที่ระเบียบ ดังกล่าวกำหนด ดังนั้น จะถือว่าจำเลยได้รับหนังสือแจ้งอันเป็นคำสั่งเจ้าพนักงานซึ่งสั่งการตามอำนาจที่มี กฎหมายให้ไว้และทราบคำสั่งนั้นแล้วหาได้ไม่ จำเลยยังไม่มีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๓๖๔ และจำเลยยังไม่มีผิดตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๑๐๘”

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๓๖๖/๒๕๓๖ วินิจฉัยว่า “ที่ดินพิพาทเป็นสาธารณสมบัติ ของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแต่ระหว่างการพิจารณาคดีของศาล ได้มีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพ ที่ดินพิพาทตั้งนั้น ที่ดินพิพาทยอมไม่เป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน นับแต่วันที่ พระราชกฤษฎีกามีผลใช้บังคับแต่ที่ดินพิพาทยังคงมีสภาพเป็นที่ดินอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน หาได้เปลี่ยนแปลง ตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดไม่ จำเลยทั้งหกบุกรุกเข้าไปยึดถือครอบครองที่ดินพิพาท จึงยังมิ มีความผิดอยู่ แต่เมื่อที่ดินพิพาทมิได้มีสภาพเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน จึงเป็นกรณีกฎหมายที่ใช้ขณะกระทำความผิดแตกต่างกับกฎหมายที่ใช้ภายหลังการกระทำความผิดต้องใช้ กฎหมายในส่วนที่เป็นคุณแก่ผู้กระทำความผิดไม่ว่าทางใดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓ จำเลย ทั้งหก จึงไม่ต้องรับโทษตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๑๐๘ ทวิ วรรคสอง แต่ต้องรับโทษตามมาตรา ๑๐๘ ทวิ วรรคหนึ่ง ซึ่งมีอัตราโทษเบากว่า พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวหาได้บัญญัติให้การกระทำเช่นนั้นไม่ เป็นความผิดไม่ จึงไม่มีผลให้จำเลยทั้งหกพ้นจากการเป็นผู้กระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒ การที่นายอำเภอซึ่งเป็นเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ดูแลที่ดินพิพาทดังกล่าวตามกฎหมายมีหนังสือสั่งให้จำเลยที่ ๔ และที่ ๖ ออกไปจากที่ดินพิพาทภายในกำหนดจำเลยที่ ๔ และที่ ๖ ทราบแล้วเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามโดยไม่มี เหตุและข้อแก้ตัวอันสมควรการกระทำของจำเลยที่ ๔ และที่ ๖ จึงมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๖๔ วรรคหนึ่ง”

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๓๑/๒๕๔๒ วินิจฉัยว่า “ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๑๐๘ และมาตรา ๑๐๘ ทวิ บัญญัติถึงผู้กระทำการฝ่าฝืนมาตรา ๙ ออกเป็น ๒ ช่วงระยะเวลา คือ หากผู้ฝ่าฝืน มาตรา ๙ อยู่ก่อนวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๑๕ แล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจะต้องปฏิบัติตาม ขั้นตอนตามที่มาตรา ๑๐๘ บัญญัติไว้ก่อนผู้ฝ่าฝืนจึงมีความผิดตามมาตรา ๑๐๘ แต่ถ้ากระทำการฝ่าฝืน มาตรา ๙ ตั้งแต่วันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๑๕ เป็นต้นไป ผู้ฝ่าฝืนตามมาตรา ๑๐๘ ทวิ มีความผิดทันที โจทก์ฟ้อง ว่าเมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๓๓ จำเลย ปลุกบ้านในที่ดินสาธารณประโยชน์ตามฟ้อง อันเป็นสาธารณสมบัติ ของแผ่นดินซึ่งประชาชนใช้ร่วมกันและเป็นที่ดินของรัฐ ขอให้ลงโทษตามประมวลกฎหมายที่ดินฯ มาตรา ๙, ๑๐๘, ๑๐๘ ทวิ เมื่อได้ความว่าจำเลยปลุกบ้าน ตามฟ้องก่อนวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๑๕ จำเลยจึงไม่มีความผิด ตามประมวลกฎหมายที่ดินฯ มาตรา ๙, ๑๐๘ ทวิ แม้อาจเป็นความผิดตามมาตรา ๙, ๑๐๘ และโจทก์ ได้อ้างมาตรา ๑๐๘ มาด้วย แต่โจทก์ไม่ได้บรรยายถึงข้อเท็จจริงดังเช่นที่ปรากฏ ในทางพิจารณามาในฟ้อง จึงไม่ใช่เรื่องที่โจทก์ประสงค์ ให้ลงโทษตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา ๑๙๒ วรรคสี่ จึงไม่อาจลงโทษจำเลยตามมาตรา ๑๐๘ ได้”

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๘๒๓/๓/๒๕๔๔ วินิจฉัยว่า “เมื่อที่ดินพิพาทได้มีการออก พระราชกฤษฎีกากำหนดเป็นเขตหวงห้ามสำหรับใช้ในราชการทหารพร้อมด้วยแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกา ประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้ประชาชนทราบแล้ว ทั้งต่อมากกรมธนารักษ์ได้ขึ้นทะเบียนที่ดินพิพาทเป็น

ที่ราชพัสดุด้วย ดังนั้น ย่อมถือว่าประชาชนทุกคนได้ทราบแล้วว่าที่ดินพิพาทเป็นที่ดินหวงห้ามมิให้ผู้หนึ่งผู้ใดเข้าไปยึดถือครอบครอง เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ จำเลยทั้งสองจะอ้างว่าไม่มีเจตนาเข้าไปยึดถือครอบครองในที่ดินพิพาทอันเป็นที่หวงห้ามได้ จำเลยทั้งสองจึงมีความผิดฐานเข้าไปยึดถือครอบครองที่ดินของรัฐตามฟ้อง”

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๓๕๔๑/๒๕๔๒ วินิจฉัยว่า “โจทก์เป็นผู้ได้รับอนุญาตจากทางราชการให้ประกอบกิจการระเบิดและย่อยหินในที่ดินของรัฐ และมาตรา ๙ แห่ง ป. ที่ดิน ไม่มีข้อความที่อนุญาตให้ผู้รับใบอนุญาตโอนสิทธิแก่ผู้อื่นได้ โจทก์ผู้รับใบอนุญาตจึงต้องทำเองโดยเฉพาะตัวและผู้ที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติในมาตรา ๙ คือผู้ที่เข้าไปประกอบกิจการระเบิดและย่อยหินโดยไม่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่จะมีโทษทางอาญาตามมาตรา ๑๐๘ ทวิ เมื่อตามสัญญาซื้อขายหินระหว่างโจทก์จำเลยมีข้อตกลงให้จำเลยระเบิดและย่อยหินเองโดยจำเลยมิได้เป็นผู้ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ดำเนินการ ดังนี้ หากจำเลยเข้าไปดำเนินการก็ย่อมเข้าข่ายเป็นความผิดตามบทกฎหมายดังกล่าว”

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๓๓๑๔/๒๕๔๕ วินิจฉัยว่า “การที่จำเลยเข้าไปยึดถือครอบครองคลองควายซึ่งเป็นคลองสาธารณะโดยใช้เสาคอนกรีตปักปิดขวางช่วงปากคลอง ทำให้ประชาชนทั่วไปไม่สามารถใช้ประโยชน์สัญจรผ่านไปมาในคลองเพื่อออกสู่น้ำได้นั้น การกระทำของจำเลยเป็นความผิดฐานยึดถือครอบครองที่ดินของรัฐ ซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกัน และฐานทำให้เสียหายที่ใช้หรือมิไว้เพื่อสาธารณประโยชน์ เป็นการกระทำความผิดเป็นความผิดต่อกฎหมายหลายบท ต้องลงโทษฐานทำให้เสียหายที่ใช้หรือมิไว้เพื่อสาธารณประโยชน์ ตาม ป.อ. มาตรา ๓๖๐ ซึ่งเป็นบทที่มีโทษหนักที่สุด จึงไม่อาจอาศัยบทเบาลงตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๑๐๘ ทวิ วรรคสอง มาบังคับให้จำเลยและบริวารออกจากที่ดินซึ่งจำเลยเข้าไปยึดถือครอบครองตามที่โจทก์ขอได้”

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๖๙๘๖/๒๕๔๖ วินิจฉัยว่า “คดีก่อนโจทก์เคยฟ้องจำเลยขอหาบุกรุก ยึดถือครอบครองที่ดินสาธารณประโยชน์เนื้อที่ ๙ ไร่เศษ โดยปลูกบ้านอยู่อาศัยและปลูกต้นไม้ยืนต้น ก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๕ ใช้บังคับ คดีถึงที่สุดโดยศาลฎีกาฟังข้อเท็จจริงว่า จำเลยยึดถือครอบครองที่ดินสาธารณประโยชน์หลังจากประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแล้วเป็นการครอบครองสืบเนื่องมาก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๕ ใช้บังคับ โดยจำเลยมิได้มีสิทธิครอบครองและมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ การกระทำของจำเลยเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๙, ๑๐๘ แต่ยกคำขอให้จำเลยออกจากที่ดินพิพาท ต่อมาโจทก์ยื่นฟ้องเป็นคดีนี้ว่า จำเลยเข้าไปยึดถือ ครอบครองกันสร้างที่ดินสาธารณประโยชน์โดยใช้รถไถเข้าไปไถปรับที่ดินเนื้อที่ประมาณ 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 การกระทำ ความผิดของจำเลยในคดีนี้กับคดีก่อนจึงไม่ใช่ความผิดกรรมเดียวกัน ฟ้องของโจทก์คดีนี้จึงไม่เป็นฟ้องซ้ำ”

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๓๙๗๑/๒๕๔๔ วินิจฉัยว่า “จำเลยที่ ๑ และที่ ๒ ใช้รถแบ็กโฮขุดตักดินในที่สาธารณประโยชน์ อันเป็นการทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน ที่หิน ที่กรวด หรือที่ทรายในบริเวณที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามในราชกิจจานุเบกษา ต่อมาจำเลยที่ ๓ ซึ่งเป็นประธานสภาตำบลได้จัดทำบันทึกการประชุมสภาตำบลอันเป็นเท็จว่า ที่ประชุมเห็นชอบให้จำเลยที่ ๑ และที่ ๒ ดำเนินการขุด ตักดินได้ การกระทำของจำเลยที่ ๓ มิใช่เป็นการเตรียมทำเอกสารไว้ก่อนมีการขุดตักดินในที่สาธารณประโยชน์หรือนำไปใช้อ้างอิงในการขุดตักดินดังกล่าว อันจะเป็นการแสดงเจตนาในการมีส่วนร่วมเข้าไปขุดตักดินในที่

สาธารณประโยชน์ของจำเลยที่ ๑ และที่ ๒ ในลักษณะแบ่งหน้าที่กันทำ จำเลยที่ ๓ ไม่เป็นตัวการร่วมกระทำ ความผิดกับจำเลยที่ ๑ และที่ ๒ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๙ (๒) ประกอบมาตรา ๑๐๘ ทวิ”

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๖๘๑/๒๕๕๐ วินิจฉัยว่า “การกระทำของจำเลยนอกจากจะเป็น ความผิดฐานร่วมกันบุกรุกที่ดินราชพัสดุตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๖๕ (๒) แล้ว ยังเป็นความผิด ฐานเข้าไปยึดถือครอบครอง ก่อสร้างและทำด้วยประการใดให้เป็นการทำลายหรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน ของรัฐ อันเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๙ (๑) (๒), ๑๐๘ ทวิ วรรคหนึ่ง ด้วย ซึ่งตาม ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๑๐๘ ทวิ วรรคสี่ บัญญัติให้ศาลมีอำนาจสั่งในคำพิพากษาให้ผู้กระทำความผิด คนงาน ผู้รับจ้างและบริวารของผู้กระทำความผิดออกจากที่ดินนั้นได้ อันมิใช่โทษตามประมวลกฎหมาย อาญา มาตรา ๑๘ แต่เป็นมาตรการที่มุ่งประสงค์ให้รัฐสามารถเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินได้โดยไม่ต้อง พ้องข้อไล่จำเลยเป็นคดีแพ่งอีกต่างหาก ดังนั้น แม้ศาลจะลงโทษจำเลยตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๖๕ (๒) ซึ่งเป็นบทกฎหมายที่มีโทษหนักที่สุดเพียงบทเดียวตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๙๐ แต่เมื่อ เป็นความผิดตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๑๐๘ ทวิ วรรคหนึ่ง ด้วย ศาลก็มีอำนาจสั่งให้จำเลยและ บริวารหรือถอนสิ่งปลูกสร้างและออกไปจากที่ดินของรัฐได้”

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๐๓๒๕/๒๕๕๐ วินิจฉัยว่า “เดิมที่ดินพิพาทเป็นที่สาธารณสมบัติ ของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แต่ต่อมามีคำสั่งจังหวัดสุรินทร์ให้เพิกถอนหนังสือสำคัญสำหรับ ที่ทางหลวงบางส่วนซึ่งรวมทั้งที่ดินพิพาท ที่ดินพิพาทย่อมไม่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมือง ใช้ร่วมกันอีกต่อไป นับแต่วันที่คำสั่งจังหวัดสุรินทร์มีผลใช้บังคับ แต่ที่ดินพิพาทยังคงมีสภาพเป็นที่ดินอันเป็น ทรัพย์สินของแผ่นดินอยู่ต่อไป หาได้เปลี่ยนแปลงตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดไม่ และคำสั่ง จังหวัดสุรินทร์ดังกล่าวมิใช่บทบัญญัติของกฎหมาย กรณีจึงหาใช้กฎหมายออกใช้ภายหลังยกเลิกความผิด ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒ วรรคสอง การกระทำของจำเลยจึงเป็นความผิดตามประมวล กฎหมายที่ดิน มาตรา ๙, ๑๐๘ ทวิ วรรคหนึ่ง”

๔. อำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐ

อำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐ เกิดขึ้นจากการที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงาน ของรัฐ เจ้าหน้าที่รัฐ มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการคุ้มครองป้องกันไม่ว่าจะโดยตรง หรือโดยอ้อม เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่เช่นนั้น และยังมี ระเบียบปฏิบัติ รวมถึงนโยบายของรัฐบาล ที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่รัฐ มีหน้าที่สนับสนุน การดำเนินการดังกล่าว เพื่อมิให้ผู้ใดนำไปใช้เป็นประโยชน์ส่วนตัว หรือถ้านำไปได้ก็โดยวิธีการตามที่ กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น ซึ่งสามารถแยกพิจารณาตามลักษณะของกฎหมาย และการกำหนดอำนาจ หน้าที่ได้ ดังนี้

๔.๑ อำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองป้องกันที่ดินตาม มาตรา ๑๓๐๔ (๑) ป.พ.พ.

ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๘ วรรคแรก บัญญัติว่า “บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้อธิบดี มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษา และดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามควรแก่กรณี อำนาจหน้าที่ดังกล่าวนี้รัฐมนตรี จะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ได้”

เพราะฉะนั้นที่ดินที่อธิบดีกรมที่ดินจึงมีหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกัน ที่ดินดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน

(๒) ที่ดินตาม (๑) ต้องไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นว่าให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ เจ้าหน้าที่อื่นเป็นผู้ดูแล

โดยผลของมาตรา ๘ ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามมาตรา ๑๓๐๔ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้แก่ (๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ดินที่มีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น (๒) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และ (๓) ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ และที่ดินอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ตามมาตรา ๑๓๐๙ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งได้แก่ เกาะที่เกิดในทะเลสาบ หรือในทางน้ำ หรือในเขตน่านน้ำของประเทศ และท้องทางน้ำที่ขึ้นขึ้นล้วนอยู่ในอำนาจของอธิบดีกรมที่ดินที่จะเป็นผู้ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกัน เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น กล่าวคือ ถ้าหากมีกฎหมายเฉพาะกำหนดอำนาจหน้าที่ให้พนักงานเจ้าหน้าที่อื่นเป็นผู้ดูแลรักษาแล้ว การดูแลรักษาก็ต้องเป็นไปตามกฎหมายเฉพาะนั้น ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมที่ดินอีกต่อไป

ตัวอย่างของกฎหมายที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่อื่นเป็นผู้ดูแลรักษา และดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เช่น

๑) พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ ซึ่งหมายถึง อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด และรวมถึงที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ด้วย

๒) พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ ให้กรมการอำเภอซึ่งปัจจุบันหมายถึง นายอำเภอ มีหน้าที่ดูแลตรวจตรารักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทุกชนิด คือ ที่เลี้ยงปศุสัตว์ ที่ลัดไว้สำหรับราษฎรไปรวมเลี้ยงด้วยกัน ตลอดจนถนนหนทางและที่อย่างอื่น ซึ่งเป็นของกลางให้ราษฎรใช้ได้ด้วยกัน (มาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗)

๓) พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. ๒๔๕๖ แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๐ (พ.ศ. ๒๕๑๕) และพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้เจ้าท่ามีหน้าที่ดูแลรักษาและขุดลอกร่องน้ำ 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 นายกเทศมนตรีเป็นผู้อำนวยการทางหลวงเทศบาล และประธานกรรมการสุขาภิบาลเป็น ผู้อำนวยการทางหลวงสุขาภิบาล

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

๖) พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๔ ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นเจ้าของที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามประมวลกฎหมายที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อใช้ในการจัดรูปที่ดิน

๗) พระราชบัญญัติจัดการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๔ ให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามประมวลกฎหมายที่ดินและที่ดินนั้นอยู่นอกเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อนำมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

นอกจากนี้ยังมีที่ดินอีกหลายประเภทซึ่งอยู่ในความดูแลของกระทรวง ทบวง กรมอื่น และรัฐวิสาหกิจบางแห่ง เช่น ที่ดินของการรถไฟ การรถไฟซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ดูแลรักษา ที่ดินเขตก้นคลองคูน้ำต่างๆ เขื่อน กรมชลประทานเป็นผู้ดูแลรักษาโดยเฉพาะ

เพราะฉะนั้น อำนาจของอธิบดีกรมที่ดินเกี่ยวกับการดูแลรักษาที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินและทรัพย์สินของแผ่นดินจึงมีเฉพาะที่ดินตามมาตรา ๑๓๐๔ (๑) คือ ที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ดินที่มีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน อย่างไรก็ตามปัจจุบันอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับที่ดินรกร้างว่างเปล่านี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้มอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นใช้อำนาจแทนแล้วตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๕๐๕/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ เรื่อง มอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือทรัพย์สินของแผ่นดินที่ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ดังนี้

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

สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจสนับสนุน ประสานและให้ความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตาม (๒) (๓) และ (๔) ในการดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินดังกล่าวข้างต้น รวมทั้งให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ และอาจสนับสนุนงบประมาณแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินงานหรือเข้าไปดำเนินการเมื่อได้รับการร้องขอจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๓๑๓/๒๕๑๐ วินิจฉัยว่า “อำนาจที่จะดูแลรักษาที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันหรือนัยหนึ่งที่สาธารณประโยชน์ เป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๙๕ มาตรา ๔๐ วรรค ๓ อำนาจฟ้องคดีจึงตกอยู่แก่นายอำเภอความในประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๘ หมายถึงที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือทรัพย์สินของแผ่นดินโดยทั่วไป ซึ่งถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นให้เป็นอำนาจของอธิบดีที่จะดูแลรักษา และดำเนินการคุ้มครองป้องกัน และให้รัฐมนตรีมีอำนาจมอบหมายให้ทบวงการใดเป็นผู้ใช้อำนาจดังกล่าวนี้ได้ แต่ในเรื่องที่สาธารณประโยชน์อันเป็นของกลางสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เช่น ที่ชายตลิ่งซึ่งราษฎรทั่วไปใช้จอดเรือขึ้นสู่ถนน ได้มีพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ มาตรา ๑๒๒ บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นแล้ว คือ ให้เป็นหน้าที่ของกรรมการอำเภอ และต่อมาได้โอนมาเป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๙๕ มาตรา ๔๐ วรรค ๓ จึงเห็นได้ว่าประมวลกฎหมายที่ดินมิได้ยกเลิกเพิกถอนอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอซึ่งมีอยู่ตามมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ ประกาศของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่มอบหมายให้เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินทั้งหลาย อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือทรัพย์สินของแผ่นดิน ภายในเขตเทศบาล จึงหาได้เคลือบคลุมไปถึงที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามที่เป็นอำนาจหน้าที่ดูแลจัดการของนายอำเภออยู่แล้วไม่ อำนาจฟ้องเป็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนแม้จำเลยจะไม่ให้การต่อสู้ไว้แต่แรก ศาลก็ยกขึ้นวินิจฉัยได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๔๒ (๕) (อ้างฎีกาที่ ๑๕๓/๒๔๙๘, ๑๒๓/๒๕๐๓, ๒๒๓-๒๒๔/๒๕๐๔)”

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๐๙๕/๒๕๑๙ วินิจฉัยว่า “ที่พิพาทอยู่ในเขตหวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินอำเภอเมืองลพบุรี อำเภอบ้านเช่า อำเภอโคกสำโรง จังหวัดลพบุรี พ.ศ. ๒๔๓๙ ซึ่งมาตรา ๓ บัญญัติให้เป็นอำนาจของผู้บังคับการจังหวัดทหารบกลพบุรี ที่จะหวงห้ามที่ดินได้เมื่อพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวออกตามความในมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดิน

รกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ และต่อมาพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ มาตรา ๔ ได้บัญญัติให้ยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินฯ เสียแล้ว พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวจึงถูกยกเลิกไปด้วย ผู้บังคับการจังหวัดทหารบกธนบุรี โดยลำพังจึงหมดอำนาจหวงห้ามที่ดิน แต่ที่พิพาทก็ยังคงเป็นที่หวงห้ามต่อไปตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินฯ ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจมอบหมายให้ทบวงการเมืองที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันได้ตามมาตรา ๔ ประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้มอบหมายให้กองทัพบกมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินตามกฎหมายไว้ในพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินอำเภอเมืองลพบุรี อำเภอบ้านเขว้า พ.ศ. ๒๔๙๗ อำนาจดูแลรักษาที่ดินซึ่งอยู่ในเขตตามพระราชกฤษฎีกานี้จึงตกเป็นของกองทัพบกการที่โจทก์ขอออกโฉนดที่ดินพิพาทและจำเลยคัดค้าน โดยกองทัพบกมอบหมายให้จำเลยเป็นผู้กระทำการแทน จำเลยจึงอยู่ในฐานะผู้ปฏิบัติการแทนของกองทัพบกซึ่งเป็นนิติบุคคลเท่านั้น โจทก์ไม่มีอำนาจฟ้องจำเลย เพื่อห้ามจำเลยขัดขวางการออกโฉนดที่ดินพิพาท”

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๕๔/๒๕๔๗ วินิจฉัยว่า “ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น อำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาตกเป็นของอธิบดีกรมที่ดิน ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๔ 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 จึงมีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดให้มีเจ้าหน้าที่รัฐและหน่วยงานของรัฐ มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันแตกต่างกันไปตามความมุ่งหมาย วัตถุประสงค์ หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายแต่ละฉบับ ซึ่งสามารถแยกพิจารณาตามลักษณะของกฎหมาย และการกำหนดอำนาจหน้าที่ได้ ดังนี้

๑) กฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองป้องกันโดยตรง

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน มีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดให้มีเจ้าหน้าที่รัฐ และหน่วยงานของรัฐ มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันไว้เป็นการเฉพาะ โดยเดิมในมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ บัญญัติว่า “ที่อันเป็นสาธารณประโยชน์ คือ ที่เลี้ยงปศุสัตว์ที่จัดไว้สำหรับราษฎรไปรวมเลี้ยงสัตว์ด้วยกัน เป็นต้น ตลอดจนถนนหนทางและที่อย่างอื่นซึ่งเป็นของกลางให้ราษฎรใช้ได้ด้วยกัน เป็นหน้าที่ของกรมการอำเภอจะต้องคอยตรวจตรารักษา อย่าให้ผู้ใดเบียดกันเอาไปเป็นอาณาประโยชน์แต่เฉพาะตัว” ปัจจุบันได้มีพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๓ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๑๒๒ นายอำเภอมีหน้าที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อื่นอันอยู่ในเขตอำเภอ

นายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจใช้ หรือยินยอมให้บุคคลอื่นใช้ที่ดินตามวรรคหนึ่ง เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดและปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดิน และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

ในกรณีที่มีข้อพิพาทหรือคดีเกี่ยวกับที่ดินตามวรรคหนึ่ง นายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะร่วมกันดำเนินการหรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง จะเป็นผู้ดำเนินการก็ให้มีอำนาจกระทำได้ ทั้งนี้ กระทรวงมหาดไทยจะวางระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์เป็นแนวปฏิบัติด้วยก็ได้

ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามวรรคหนึ่งและวรรคสาม ให้จ่ายจากงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด”

ดังนั้น ปัจจุบันจึงเป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อื่นอันอยู่ในเขตอำเภอนายอำเภออำนาจหน้าที่ดังกล่าวรวมถึงการระงับข้อพิพาทหรือร้องทุกข์กล่าวโทษดำเนินคดี ตามนัยมาตรา ๑๒๒ วรรคสาม ซึ่งจะต้องปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๖ ดังนี้

“อำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินตามข้อ ๕ ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่

ในกรณีมีข้อพิพาทหรือคดีเกี่ยวกับที่ดินตามวรรคหนึ่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการระงับข้อพิพาทหรือร้องทุกข์กล่าวโทษภายในสามสิบวันนับแต่รู้เหตุแห่งข้อพิพาทหรือคดีนั้นเว้นแต่คดีจะขาดอายุความให้ร้องทุกข์กล่าวโทษโดยทันที

หากมิได้มีการดำเนินการตามวรรคสองให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแจ้งเหตุผลและความจำเป็นให้นายอำเภอทราบภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับกำหนดและให้นายอำเภอเป็นผู้ดำเนินการหรือนายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการก็ได้

การดำเนินการระงับข้อพิพาทหรือการดำเนินคดีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือนายอำเภอได้ดำเนินการไปก่อนระเบียบนี้ใช้บังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือนายอำเภอดำเนินการต่อไปจนกว่าจะถึงที่สุด

ความในวรรคสองไม่เป็นการตัดอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอที่จะดำเนินการฝ่ายเดียว”

๒) กฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองป้องกันโดยอ้อม

(๑) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทางน้ำ และแหล่งน้ำ

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทางน้ำ และแหล่งน้ำ เช่น พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ และพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๔๙๐

พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๕๐ (พ.ศ. ๒๕๑๕) และพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๑๒๐ ให้กรมเจ้าท่ามีหน้าที่ดูแลรักษาและขุดลอกร่องน้ำ ทางเรือเดินแม่น้ำ ลำคลอง ทะเลสาบ และทะเลภายในน่านน้ำไทย

พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๔๙๐ แม้ว่าตามนัยมาตรา ๑๖ จะบัญญัติว่า “ที่สาธารณประโยชน์คือ ที่จับสัตว์น้ำซึ่งบุคคลทุกคนมีสิทธิทำการประมง และเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ...” ก็ตาม แต่ก็มิใช่ห้ามไว้ เช่น ตามนัยมาตรา ๑๗ “ห้ามมิให้บุคคลใดปลูกสร้างสิ่งใดลงไปในที่รักษาพืชพันธุ์ ที่ว่า ประมูล ที่อนุญาต ซึ่งมีใช้ของเอกชนและที่สาธารณประโยชน์...” และ มาตรา ๒๓ “ห้ามมิให้บุคคลใดขุด หรือสร้างบ่อเลี้ยงสัตว์น้ำในที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่”

มีปัญหว่าอำนาจหน้าที่ดังกล่าวจะขัดแย้งกับอำนาจหน้าที่ตามนัยมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๔๕๑ หรือไม่ เรื่องนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) มีความเห็นในเรื่อง เสร็จที่ ๑๔/๒๕๓๓ สรุปว่า ที่ดินบริเวณ “หนองหาน” จังหวัดสกลนคร เป็นที่ดินที่อยู่ในบริเวณที่กำหนดให้เป็นเขตหวงห้ามที่ดินเพื่อประโยชน์ในการบำรุงพันธุ์สัตว์น้ำ ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองสกลนคร จังหวัดสกลนคร พุทธศักราช ๒๔๔๔ ซึ่งจากวัตถุประสงค์ของการหวงห้ามที่ดินดังกล่าว ประกอบกับข้อเท็จจริงที่ปรากฏว่าประชาชนได้เข้าไปทำการประมงในบริเวณ “หนองหาน” มาโดยตลอด จึงแสดงว่าการสงวนหวงห้ามที่ดินดังกล่าวเป็นการสงวนหวงห้ามที่ดินไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองได้ใช้ร่วมกัน ฉะนั้น ที่ดินบริเวณนี้ย่อมเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเนื่องจากที่ดินดังกล่าวได้สงวนหวงห้ามไว้เพื่อวัตถุประสงค์เป็นพิเศษให้เป็นที่ยา่งพันธุ์สัตว์น้ำ กรมประมงจึงมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาบริเวณ “หนองหาน” นี้ ภายใต้ขอบเขตความรับผิดชอบที่พระราชบัญญัติการประมง พุทธศักราช ๒๔๙๐ ได้บัญญัติไว้

อย่างไรก็ตามนายอำเภอแห่งท้องที่ก็ยังคงมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปที่จะดูแลรักษาที่ดินบริเวณนี้อยู่ด้วยตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ประกอบกับข้อ ๕๗ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๔ ฯ ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัดต่ออำนาจหน้าที่โดยเฉพาะของกรมประมง โดยเหตุนี้อำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดินบริเวณ “หนองหาน” จึงเป็นทั้งของกรมประมงและนายอำเภอแห่งท้องที่ ซึ่งต่างก็มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการดูแลรักษาด้วยกันตามขอบเขต และความมุ่งหมายของบทบัญญัติของกฎหมายที่แต่ละหน่วยงานรับผิดชอบอยู่ แต่ไม่อาจอนุญาตให้บุคคลใดๆ เข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินบริเวณที่ให้เป็นการอื่นที่แตกต่างไปจากวัตถุประสงค์ของการสงวนหวงห้ามไว้หรือเป็นการขัดขวางต่อสภาพการใช้ประโยชน์ร่วมกันของประชาชนได้แต่อย่างใด ส่วนกรณีของกรมเจ้าท่า นั้นยังไม่มีข้อเท็จจริงว่ามีการใช้บริเวณ “หนองหาน” ในกิจการที่จะต้องอยู่ในความรับผิดชอบของกรมเจ้าท่า กรมเจ้าท่าจึงไม่มีภาระหน้าที่ในการดูแลรักษาบริเวณ “หนองหาน” ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖

(๒) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทางบก

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

บทบัญญัติของกฎหมายที่สนับสนุนการคุ้มครองป้องกัน เช่น ตามนัยมาตรา ๓๔ “ห้ามมิให้ผู้ใดติดตั้ง แขว่น วางหรือกองสิ่งใดในเขตทางหลวงในลักษณะที่เป็นการกีดขวางหรืออาจเป็นอันตรายแก่ยานพาหนะ หรือในลักษณะที่จะทำให้เกิดความเสียหายแก่ทางหลวงหรือความไม่สะดวกแก่ยานพาหนะ

เว้นแต่ได้รับอนุญาต...” มาตรา ๓๗ “ห้ามมิให้ผู้ใดสร้างทาง ถนน หรือสิ่งอื่นใดในเขตทางหลวงเพื่อเป็นทางเข้าออกทางหลวง เว้นแต่ได้รับอนุญาต...” และ มาตรา ๔๓ “ห้ามมิให้ผู้ใดขุด ขน ทำลายหรือทำให้เสียหายแก่ทางหลวง หรือวัตถุสำหรับใช้งานทาง เว้นแต่ได้รับอนุญาต...”

(๓) กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่การดูแลคุ้มครองป้องกัน “ป่า” “เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า” “ป่าสงวนแห่งชาติ” และ “อุทยานแห่งชาติ” ไว้เป็นการเฉพาะสำหรับเจ้าหน้าที่ของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีหลักการสำคัญว่าการดำเนินการใดๆ เกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ ที่อยู่ในเขต หรือที่ต้องด้วยบทบัญญัติข้อห้ามของกฎหมายดังกล่าว จะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) เห็นว่า การตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตอุทยานแห่งชาติไม่ส่งผลเป็นการถอนสภาพที่สาธารณประโยชน์แต่อย่างใด เพราะการถอนสภาพที่สาธารณประโยชน์จะต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกาหรือพระราชบัญญัติถอนสภาพที่ดิน ตามมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่เนื่องจากที่สาธารณประโยชน์เป็นที่ดินของรัฐและไม่มีผู้ใดสามารถอ้างเอาเป็นเจ้าของหรือครอบครองได้ ที่ดินดังกล่าวจึงสามารถกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาติได้ตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ เมื่อต่อมาได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่ดินบริเวณดังกล่าวออกจากการเป็นที่สาธารณประโยชน์ ที่ดินนั้นจึงพ้นจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแต่เนื่องจากที่ดินดังกล่าวยังเป็นอุทยานแห่งชาติอยู่การจะเข้าไปดำเนินการใดๆ ในที่ดินนั้น จึงต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ สำหรับกรณีนี้ก็ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๖ (๑๓) แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ (เวียนตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๓/๑๑/ว ๑๓๖๓๖ ลงวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๓๐) (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๒๓/๑/๒๕๓๐)

(๔) กฎหมายเกี่ยวกับการจัดระบบการถือครองที่ดิน

กฎหมายเกี่ยวกับการจัดระบบการถือครองที่ดิน เช่น พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานรัฐ เจ้าหน้าที่รัฐ ในการบริหารจัดการที่ดินและการจัดระบบการถือครองที่ดินในเขตรับผิดชอบไว้เป็นการเฉพาะ หากในเขตพื้นที่รับผิดชอบมีที่สาธารณประโยชน์อยู่ การดำเนินการใดๆ จะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขของกฎหมายนั้นด้วย เช่น

ในเขตพื้นที่ที่มีพระราชกฤษฎีกาประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งตามมาตรา ๒๖ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ กำหนดให้ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หากพลเมืองเล็กใช้หรือเปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว ย่อมถูกถอนสภาพจากการเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันโดยผลของพระราชกฤษฎีกาฯ เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ที่จะนำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดิน แต่ถ้าพลเมืองยังไม่เลิกใช้ หรือยังไม่เปลี่ยนสภาพที่ดินนั้นยังคงเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต้องจัดที่ดินแปลงอื่นให้ประชาชนใช้ร่วมกันแทนก่อน จึงจะมีผลเป็นการถอนสภาพตามกฎหมาย

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ที่อยู่ในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตสำรวจการจัดรูปที่ดินจะมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินให้เป็นทรัพย์สินของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เพื่อใช้ในการจัดการรูปที่ดินตามนัยมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๔ ดังนั้น จะต้องได้ข้อเท็จจริงว่าที่ดินดังกล่าวประชาชนเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้ว หากประชาชนยังใช้ประโยชน์ร่วมกันอยู่ ที่ดินนั้นยังคงสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันอยู่ คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดต้องจัดให้ที่ดินต่อนั้นคงเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันต่อไป ถ้าไม่อาจดำเนินการได้ ให้คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดจัดที่ดินแปลงอื่นภายในเขตตามพระราชกฤษฎีกานั้นให้แทน

กล่าวโดยสรุป หากที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถูกบัญญัติอยู่ในกฎหมายฉบับใด และจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายฉบับนั้น ให้ถือว่าหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการคุ้มครองป้องกัน แต่อย่างไรก็ตาม นายอำเภอแห่งท้องที่ก็ยังคงมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปที่จะดูแลรักษาที่ดินบริเวณนี้อยู่ด้วยตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๓ (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง เสรีจที่ ๑๔/๒๕๓๓)

๔.๓ อำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองป้องกันที่ดินตาม มาตรา ๑๓๐๔ (๓) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้แก่ ที่ดินที่ตั้งสถานที่ราชการต่างๆ หรือที่เรียกว่าที่ราชพัสดุ แต่ใช้ว่าที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะจะเป็นที่ราชพัสดุไปเสียทั้งหมดไม่ คงต้องพิจารณาจากบทบัญญัติมาตรา ๔ และมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ ซึ่งบัญญัติให้ความหมายของที่ราชพัสดุ ข้อยกเว้นของการเป็นที่ราชพัสดุ และกำหนดหน่วยงานของรัฐผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุไว้ ดังนี้

ตามนัยมาตรา ๔ วรรคท้าย “ส่วนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคล และขององค์การปกครองท้องถิ่นไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ” และ

ตามนัยมาตรา ๕ วรรคแรก “ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ”

ดังนั้น เมื่อที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะแปลงใดเป็นที่ราชพัสดุ กระทรวงการคลัง โดยกรมธนารักษ์จะเป็นหน่วยงานผู้มีอำนาจหน้าที่การดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกัน แต่หากเป็นอสังหาริมทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคล และขององค์การปกครองท้องถิ่นซึ่งไม่ถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ หน่วยงานดังกล่าวจะเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกัน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๓) ได้พิจารณาปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจการจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐ (อันมิใช่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน) ซึ่งก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ กระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) เป็นผู้ดำเนินการอยู่นั้น เมื่อประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแล้วจะเปลี่ยนแปลงไปประการใดหรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า เมื่อได้พิจารณาความในมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินที่ว่า ...ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ...และความในมาตรา ๑๐ ที่ว่า ...ที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง... แล้วจะเห็นว่าอธิปไตยที่ดินไม่มีอำนาจจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐ (อันมิใช่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน) ที่กระทรวงการคลังมีอำนาจดำเนินการอยู่ก่อนประมวลกฎหมายที่ดิน หรืออีกนัยหนึ่ง หลังจากประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแล้ว อำนาจในการจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐอันมิใช่สาธารณสมบัติของแผ่นดินตามที่กระทรวงการคลัง มีอยู่หาได้เปลี่ยนแปลงไปแต่ประการใด (ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง เสรีจที่ ๑๓/๓/๒๕๔๔)

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๘๘๓๖/๒๕๕๒ วินิจฉัยว่า “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๘ เป็นกฎหมายพิเศษที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการมอบอำนาจเพื่อกระจายอำนาจบริหารให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารราชการแผ่นดิน และกำหนดวิธีการมอบอำนาจโดยให้ทำเป็นหนังสือ ดังนั้น เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังซึ่งเป็นผู้แทนของกระทรวงการคลังโจทก์มีคำสั่งมอบอำนาจให้อธิบดีกรมธนารักษ์มีอำนาจร้องทุกข์และแต่งตั้งนายความเพื่อฟ้องคดีเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ โดยทำเป็นหนังสือ การมอบอำนาจให้ฟ้องคดีนี้จึงถูกต้องตามมาตรา ๓๘ แล้ว ที่ดินพิพาทเป็นที่ราชพัสดุของโจทก์ ตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ มาตรา ๑๑ และเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ 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 ระเบียบกำหนดไว้

๒) กรมการปกครอง

ควบคุม กำกับ ดูแลให้หน่วยงานในสังกัดดำเนินการเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์และที่สาธารณประโยชน์ประจำตำบล และหมู่บ้าน ให้เป็นไปตามระเบียบกฎหมายและนโยบายของกระทรวงมหาดไทยโดยเคร่งครัด และพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ดังกล่าวทั้งหมด

๓) กรมที่ดิน

(๑) ดำเนินการตามประมวลกฎหมายที่ดินตลอดจนบริหารจัดการที่ดินของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด (ตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมที่ดินกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๕๓) วันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๓)

(๒) ทำหน้าที่เกี่ยวกับการจัดทำเปลี่ยนแปลงและรักษาทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๖๐๔/ว ๑๙๗ ลงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๑๐ เรื่อง การดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. ๒๕๕๓

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

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

(๕) ดำเนินการในเรื่องการขอเปลี่ยนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันจากการเปลี่ยนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน จากการใช้เพื่อประโยชน์อย่างหนึ่งเป็นอีกอย่างหนึ่ง พ.ศ. ๒๕๔๓

๔) จังหวัด

ควบคุม กำกับ ดูแล ให้หน่วยงานในสังกัดดำเนินการเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ และที่สาธารณประโยชน์ประจำหมู่ตำบล และหมู่บ้าน ให้เป็นไปตามระเบียบ กฎหมาย และนโยบายของ กระทรวงมหาดไทยโดยเคร่งครัด และพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ที่เกิดขึ้นในท้องที่ จังหวัด

๕) นายอำเภอ

(๑) ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณประโยชน์ ตามมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมตามพระราชบัญญัติ ลักษณะปกครองท้องที่ (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 การบริหารเกี่ยวกับการดูแลที่ดินอันเป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแล รักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. ๒๕๕๓

(๒) จัดทำ เปลี่ยนแปลง และรักษาทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ ตามหนังสือ กระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๖๐๔/ว ๑๙๓ ลงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๑๐ เรื่อง การดูแลรักษาและดำเนินการ คุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแล รักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. ๒๕๕๓

(๓) ดำเนินการกรณีมีการร้องเรียนเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ การบุกรุก ที่สาธารณประโยชน์ และดำเนินการกรณีต้องวินิจฉัยว่าที่ดินเป็นที่สาธารณประโยชน์หรือไม่ ตั้งอยู่ ณ ที่ใด มีขอบเขตอย่างไร ในการดำเนินการดังกล่าวถ้าจะต้องสอบสวนข้อเท็จจริงก็ให้เสนอผู้ว่าราชการจังหวัด แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการสอบสวนเกี่ยวกับการบุกรุกที่หรือทางสาธารณประโยชน์ พ.ศ. ๒๕๓๙ เมื่อคณะกรรมการสอบสวนเสร็จให้สรุปสำนวนเสนอ ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาสั่งการหรือดำเนินการไปตามที่เห็นสมควร ในกรณีที่มีปัญหาที่หาข้อยุติไม่ได้ ให้นำเรื่องเสนอคณะกรรมการประสานการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐส่วนจังหวัด (กปร.ส่วนจังหวัด) พิจารณา

(๔) ระวางชี้แนวเขต และรับรองแนวเขตที่สาธารณประโยชน์ ตามหนังสือกระทรวง มหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท ๐๓/๑๙/ว ๕๒๕ ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒ เรื่อง ให้สอบสวนผู้ปกครอง ท้องที่ ก่อนออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท ๐๕๑๖.๒/ว ๒๖๓/๑๑ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๑ และระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการเขียนข้างเคียงและการรับรองแนวเขตที่ดิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยกำหนดให้การระวางชี้แนวเขตที่สาธารณประโยชน์เป็นหน้าที่ของนายอำเภอร่วมกับ ผู้บริหารองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

(๕) เป็นผู้ยื่นคำขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (นสล.) ตามที่ได้รับมอบจากกระทรวงมหาดไทย ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๙๔๘/๒๕๑๖ ลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๑๖ เรื่อง มอบหมายการดำเนินการขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

(๖) ทำการสำรวจที่สาธารณประโยชน์ในเขตท้องที่ของตนเพื่อประสานงานจังหวัดและกรมที่ดินดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง อำนาจความสะดวกและควบคุมการรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงของเจ้าหน้าที่กรมที่ดิน รวมทั้งทำการสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีที่รังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้เนื้อที่น้อยกว่าหลักฐานเดิม ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการมอบหมายให้สภาตำบลหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นช่วยเหลือในการดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๔๓

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

๖) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

(๑) ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่สาธารณประโยชน์ตามมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗/ตามมาตรา ๒๓ (๒, ๓) ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. ๒๕๕๓ และตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๖ (๒๗)

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

(๓) ให้ความช่วยเหลือ ให้ความร่วมมือ ให้ความเห็นแก่นายอำเภอเกี่ยวกับเรื่องการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง รวมทั้งให้ความร่วมมือและควบคุมกำกับดูแลการทำงานของเจ้าหน้าที่กรมที่ดินที่มารังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการมอบหมายให้สภาตำบลหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นช่วยเหลือในการดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๔๓

๗) เทศบาล

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

(๒) ดูแลรักษาที่สาธารณะตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๖ (๒๗)

๘) เมืองพัทยา

(๑) คู่มือรักษาที่สาธารณะตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๖ (๒๓)

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

(๓) หน้าที่อื่นตามที่กฎหมายระบุเป็นหน้าที่ของเทศบาลนครตามมาตรา ๖๗ (๑๑) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๒๑

๙) กรุงเทพมหานคร

ให้ผู้อำนวยการเขตมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่สาธารณะประโยชน์ เช่นเดียวกับนายอำเภอ ตามมาตรา ๖๙ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๔

๕.๒ การดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกัน ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. ๒๕๕๓

ในการดำเนินการเกี่ยวกับที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันดังกล่าว กระทรวงมหาดไทยได้ออกระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. ๒๕๕๓ โดยได้มีการยกเลิกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษา และคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน 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

นายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

กรณีมีข้อพิพาทหรือคดีให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการระงับข้อพิพาทหรือร้องทุกข์กล่าวโทษภายใน ๓๐ วัน นับแต่รู้เหตุแห่งข้อพิพาทหรือคดีนั้น เว้นแต่คดีจะขาดอายุความให้ร้องทุกข์ทันที หากไม่ดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแจ้งเหตุผลความจำเป็นให้นายอำเภอทราบภายใน ๗ วัน (นับแต่ครบกำหนด ๓๐ วัน) และให้นายอำเภอเป็นผู้ดำเนินการหรือนายอำเภอจะร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการก็ได้ กรณีเรื่องเดิมที่ได้ดำเนินการไปก่อนหน้าระเบียบนี้ ให้ใช้ดำเนินการต่อไป และหากอำเภอจะดำเนินการฝ่ายเดียวก็ได้

๓) การใช้ประโยชน์

นายอำเภอ/องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจใช้หรือยินยอมให้บุคคลอื่นใช้ โดยจะต้องดำเนินการตามประมวลกฎหมายที่ดิน กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง และระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

๔) การจัดทำทะเบียน

ให้จัดทำทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ ๔ ชุด เก็บไว้ที่อำเภอ สำนักงานที่ดินจังหวัด องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น กรมที่ดิน โดยทะเบียนฯ เดิมให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นคัดเก็บไว้ ๑ ชุด

กรณียังไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ผู้มีอำนาจขออนุญาตออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงโดยให้สำนักงานที่ดินจังหวัด/สาขา สนับสนุนในการดำเนินการ เช่น ด้านข้อมูล และการรังวัดทำแผนที่

กรณีออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแล้ว ทะเบียนฯ ไม่ถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าพนักงานที่ดินแก้ไขรายงานให้ถูกต้องครบถ้วนและลงชื่อ วัน เดือน ปี ไว้

กรณีมีพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา คำพิพากษาหรือคำสั่งศาลว่าที่ดินนั้น ไม่เป็นที่สาธารณประโยชน์ทั้งแปลงให้เจ้าพนักงานที่ดินหมายเหตุ หากไม่เป็นบางส่วนให้แก้ไขให้ถูกต้องแล้วลงชื่อ วัน เดือน ปี กำกับไว้

กรณียังไม่มีออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแต่ตรวจสอบแล้ว ทะเบียนฯ ผิดพลาด ให้สำนักงานที่ดินรวบรวมข้อเท็จจริง ความเห็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอรายงานผู้ว่าราชการจังหวัด เสนอกระทรวงมหาดไทยสั่งการ หากกระทรวงมหาดไทยเห็นชอบแก้ไข จำหน่าย ให้เจ้าพนักงานที่ดินหมายเหตุ ถ้าผิดทั้งแปลงหมายเหตุ “ไม่มีที่ดินตามที่ระบุในทะเบียนฯ” และลงชื่อ วัน เดือน ปี กำกับ

เมื่อเจ้าพนักงานที่ดินแก้ไขหรือจำหน่ายทะเบียนฯ แล้วให้ส่งสำเนาให้ผู้ดูแลรักษาแก้ไขหรือจำหน่ายให้ตรงกัน

๕) การตรวจสอบข้อเท็จจริง

ให้นายอำเภอและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันดำเนินการ โดยมีสำนักงานที่ดินจังหวัดและสาขา เป็นผู้สนับสนุน

๖) ค่าใช้จ่าย

ให้ใช้งบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการ เช่น การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง การดำเนินคดี การรังวัด การจัดทำ ตรวจสอบทะเบียน รวมทั้งค่าใช้จ่ายอื่นๆ

๗) บทเฉพาะกาล

คำขอเรื่องราวที่ได้ดำเนินการไปก่อน หรืออยู่ระหว่างดำเนินการให้ดำเนินการต่อไป เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบนี้

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ.๒๕๕๓ นอกจากจะออกมารับการดำเนินการของผู้มีอำนาจหน้าที่ตามนัยมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๓/ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ แล้ว ยังกำหนดให้ “การตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินตามข้อ ๕ เช่น ประวัติความเป็นมา ที่ตั้ง ขอบเขต สภาพปัญหาและการแก้ไขปัญหาให้เป็นหน้าที่ของนายอำเภอร่วมกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นโดยให้สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขา ให้การสนับสนุนในการดำเนินการด้วย” ดังนั้น บทบาทของกรมที่ดินในการดำเนินการเกี่ยวกับการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามระเบียบดังกล่าว จึงมีเพียงหน้าที่สนับสนุนหน่วยงานหลัก คือ นายอำเภอร่วมกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเท่านั้น

นอกจากนี้ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๑๐ และข้อ ๑๑

ยังได้กำหนดหน้าที่ให้นายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดทำทะเบียนที่ดิน สาธารณประโยชน์ และดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องไว้ เช่น การคัดสำเนาทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ การตรวจสอบข้อเท็จจริงให้ความเห็นเกี่ยวกับความผิดพลาดคลาดเคลื่อนของทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ และการขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเป็นหน้าที่ของนายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งสิ้นโดยให้สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขา ให้การสนับสนุนในการดำเนินการ ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าบทบาทของกรมที่ดินในการดำเนินการกรณีดังกล่าวนี้ จึงมีเพียงหน้าที่สนับสนุนหน่วยงานหลัก คือ นายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นกัน

๕.๓ การคุ้มครองป้องกัน ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการสอบสวนเกี่ยวกับการบุกรุกที่หรือทางสาธารณประโยชน์ พ.ศ. ๒๕๓๙

ในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทเกี่ยวกับที่ดิน สาธารณประโยชน์บางกรณีมีปัญหายุ่งยาก สลับซับซ้อน มีผลกระทบต่อหลายฝ่าย จึงจำเป็นที่จะต้องมีการบวนการตรวจสอบข้อเท็จจริงที่เป็นไปด้วยความถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย กระทรวงมหาดไทยจึงออกระเบียบ ว่าด้วยการสอบสวนเกี่ยวกับการบุกรุกที่หรือทางสาธารณประโยชน์ พ.ศ. ๒๕๓๙ ลงวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดให้มีการแต่งตั้ง “ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวน” อำนาจหน้าที่ และขั้นตอนการปฏิบัติของ “ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวน” การกำหนดตัวบุคคล “ผู้มีส่วนได้เสีย” รวมถึงสิทธิหน้าที่ของคู่กรณี โดยเฉพาะสิทธิในการได้รับทราบข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานจากการสอบสวน เมื่อดำเนินการเสร็จแล้วให้สรุปสำนวนเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด หรือ ปลัดกรุงเทพมหานครแล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาสั่งการหรือดำเนินการตามที่เห็นสมควร รวมทั้งแจ้งให้คู่กรณีทราบด้วย ซึ่งกระบวนการดังกล่าวมีพื้นฐานมาจากกระบวนการพิจารณาทางปกครองของเจ้าหน้าที่ ตามนัยพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

สาระสำคัญของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการสอบสวนเกี่ยวกับการบุกรุกที่หรือทางสาธารณประโยชน์ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีดังนี้

๑) คำนิยาม

“ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวน” หมายถึง เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้หนึ่งผู้ใด หรือ คณะกรรมการสอบสวนที่ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือปลัดกรุงเทพมหานครแต่งตั้งแล้วแต่กรณี

“ผู้มีส่วนได้เสีย” หมายถึง

- (๑) ผู้ที่มีผลประโยชน์ได้เสียเกี่ยวกับการบุกรุกที่หรือทางสาธารณประโยชน์
- (๒) ผู้ที่เป็นญาติเกี่ยวข้องกับบุคคลตาม (๑) ได้แก่ เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดาน ไม่ว่าชั้นใดๆ หรือเป็นพี่น้อง หรือเป็นลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงภายในสามชั้น หรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางแต่งงาน นับได้เพียงสองชั้น

(๓) เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมของบุคคล ตาม (๑)

(๔) เป็นเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ หรือเป็นนายจ้าง หรือเคยเป็นนายจ้างของบุคคลตาม (๑)

๒) การแต่งตั้งผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวน

(๑) เมื่อมีการเฝ้าอันสมควรจะต้องสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการบุกรุกที่หรือทางสาธารณประโยชน์ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือปลัดกรุงเทพมหานคร แต่งตั้งผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนขึ้น

(๒) ผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับการบุกรุกที่หรือทางสาธารณประโยชน์นั้น ไม่สมควร จะได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวน

(๓) เมื่อมีการคัดค้านหรือโต้แย้งว่า ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนมีส่วนได้เสียในเรื่องที่มีการสอบสวน ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือปลัดกรุงเทพมหานครแล้วแต่กรณีพิจารณาสั่งการตามที่เหมาะสม

๓) การสอบสวน

ให้ผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนดำเนินการดังนี้

(๑) สอบสวนถึงประวัติความเป็นมา สภาพที่ดิน อาณาเขตเนื้อที่ และการใช้ประโยชน์ของที่ดินนั้นๆ โดยชัดเจน นอกจากนี้ให้สอบสวนในประเด็นที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้ด้วย

ก. ที่ดินที่ทางราชการสงวนหวงห้ามไว้ นั้น ได้สงวนหวงห้ามไว้ตั้งแต่เมื่อใด ผู้ใดประกาศหวงห้ามอาศัยอำนาจตามกฎหมายใด มีหลักฐานอย่างไรบ้าง ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกันมาอย่างไร ตั้งแต่เมื่อใด ในปัจจุบันยังใช้ประโยชน์ร่วมกันอยู่ หรือเลิกใช้แล้วตั้งแต่เมื่อใด เพราะเหตุใด

ข. ทางน้ำ หนอง บึง นั้น ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกันมาอย่างไร มีบริเวณดินขึ้นหรือไม่เพียงใด การขึ้นดินนั้นเป็นไปในลักษณะใด กล่าวคือ มีบุคคลทำให้เกิดขึ้นหรือเป็นไปโดยธรรมชาติ

ค. ถนน ทางเดิน นั้น มีความเป็นมาอย่างไร กล่าวคือ เจ้าของที่ดินอุทิศให้โดยตรงหรือโดยปริยาย หรืออย่างไร ทางเส้นนี้เริ่มจากที่ใดถึงที่ใด ใช้กันอย่างไร เป็นทางซึ่งสาธารณชนใช้หรือใช้เฉพาะเจ้าของที่ดินในละแวกนั้น

ง. ที่ชายตลิ่งนั้น ตามปกติน้ำท่วมถึงหรือไม่ เพียงใด ท่วมถึงทุกปีหรือไม่ เป็นระยะเวลาเท่าใด ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือไม่ อย่างไร หรือมีผู้ใดใช้ประโยชน์หรือไม่

(๒) จัดทำแผนที่สังเขปแสดงเขตที่หรือทางสาธารณประโยชน์ที่ดินข้างเคียง และส่วนที่มีการบุกรุกเพื่อประกอบการพิจารณาด้วย

(๓) สอบสวนผู้สูงอายุและผู้ปกครองท้องที่ทั้งในอดีตและปัจจุบันที่เคยรู้เห็นหรือใช้ประโยชน์ในที่หรือทางสาธารณประโยชน์นั้นมาก่อนเป็นหลัก

(๔) ในกรณีที่มีผู้เกี่ยวข้องประสงค์จะนำพยานหลักฐานอื่นมาเพิ่มเติมสำนวนการสอบสวนหรือประสงค์จะให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนทำการสอบสวนพยานบุคคลใดหรือรวบรวมพยานหลักฐานอื่นใด ให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนพิจารณาดำเนินการตามความจำเป็นและสมควร โดยให้ความเป็นธรรมแก่คู่กรณีทุกฝ่ายด้วย

(๕) สรุปข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานให้ผู้ถูกร้องเรียนว่ากระทำการบุกรุกทราบ ถ้าผู้ถูกร้องเรียนว่ากระทำการบุกรุกยอมรับ ก็ให้บันทึกถ้อยคำไว้เป็นหลักฐาน แต่ถ้าผู้ร้องให้ถ้อยคำปฏิเสธหรือไม่ยอมรับ ให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงว่าผู้ร้องได้ที่ดินมาอย่างไร ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ครอบครองทำประโยชน์อย่างไร เมื่อใด

(๖) เมื่อผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนได้ดำเนินการตาม (๕) แล้ว ให้แจ้งให้คู่กรณีทุกฝ่ายได้รับทราบข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานจากการสอบสวน ซึ่งรวมทั้งข้อกล่าวหาข้อปฏิเสธหรือข้อเท็จจริงที่เป็นผลร้ายต่อคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งพร้อมทั้งแจ้งให้คู่กรณีดังกล่าวทราบว่าสามารถจะนำเสนอข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานทั้งพยานบุคคลและพยานเอกสารของตนได้ในระยะเวลาอันสมควร ซึ่งผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนจะเป็นผู้พิจารณากำหนดระยะเวลาดังกล่าวตามความจำเป็นแล้วแต่กรณี

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

๔) การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ

ในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวนี้ ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนต้องวางตัวเป็นกลาง ไม่ลำเอียง ไม่ขึ้นำ ช่มชู้ หรือหลอกลวง หรือใช้วิธีการอื่นใดในทำนองเดียวกันต่อคู่กรณีหรือพยานเพื่อให้คู่กรณีหรือพยานเสนอข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานโดยจำยอม

๕) การสรุปสำนวน

เมื่อดำเนินการเสร็จแล้วให้สรุปสำนวนเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดหรือปลัดกรุงเทพมหานคร แล้วแต่กรณี โดยให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนรายงานประกอบไว้ในสำนวนด้วยว่าได้ดำเนินการตามขั้นตอนในข้อ ๖ แล้ว และในการเปิดโอกาสให้คู่กรณีทุกฝ่ายได้รับทราบข้อกล่าวหา ข้อปฏิเสธ รวมทั้งการให้คู่กรณีทุกฝ่ายนำพยานหลักฐานมาสืบเพิ่มเติมนั้น ผู้มีอำนาจหน้าที่สอบสวนได้ให้ระยะเวลาในแต่ละขั้นตอนเท่าใด และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือปลัดกรุงเทพมหานครพิจารณาสั่งการหรือดำเนินการตามที่เห็นสมควร รวมทั้งแจ้งให้คู่กรณีทราบด้วย

แนวทางในการสอบสวน

แนวทางในการสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่สาธารณะประโยชน์ เช่น ประวัติความเป็นมาที่ตั้ง ขอบเขต สภาพปัญหา และการแก้ไขปัญหาให้เป็นหน้าที่ของนายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขาให้การสนับสนุนในการดำเนินการด้วย โดยในการสอบสวนดังกล่าวอาจพิจารณาจาก

๑) มีการสงวนหวงห้ามโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ โดยแบ่งเป็น ๓ ช่วงเวลา ดังนี้

(๑) ก่อน พ.ศ. ๒๔๗๔ ไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอน กระทำได้โดยมีประกาศพระบรมราชโองการประกาศของสมุหเทศาภิบาลผู้ว่าราชการจังหวัด หรือเจ้าหน้าที่ปกครองท้องที่

(๒) เมื่อมีพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๔ ใช้บังคับ (ใช้เมื่อวันที่ ๘ เมษายน ๒๔๗๔) ได้มีการวางหลักเกณฑ์ที่แน่นอนว่าการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าต้องกระทำโดยพระราชกฤษฎีกา

(๓) ปัจจุบันการสงวนหวงห้ามที่ดินไว้ให้ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติตามมาตรา ๒๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งใช้บังคับมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๙๗

การสงวนหวงห้าม ถ้าได้กระทำโดยถูกต้อง จะมีการใช้ประโยชน์ตามที่สงวนหวงห้ามหรือไม่ ที่ดินนั้นก็ตกเป็นที่สาธารณะประโยชน์ทันทีที่มีการสงวนหวงห้าม แต่การสงวนหวงห้ามนี้ จะไม่ส่งผลกระทบกระเทือนถึงราษฎรที่มีสิทธิครอบครองโดยชอบอยู่ก่อน

๒) ที่สาธารณะประโยชน์นอกจากจะเกิดขึ้นได้เนื่องจากการสงวนหวงห้ามแล้วก็อาจเกิดขึ้นโดยสภาพการใช้ประโยชน์ร่วมกันของราษฎร เกิดขึ้นโดยสภาพ หรือเกิดขึ้นโดยมีผู้อุทิศให้ ฉะนั้นในการสอบสวนถ้าการสงวนหวงห้ามไว้โดยไม่ถูกต้อง ก็จะต้องพิจารณาว่าราษฎรได้เคยใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือไม่ หากเคยใช้ประโยชน์ร่วมกันมา แม้จะไม่ตกเป็นที่สาธารณะประโยชน์โดยการสงวนหวงห้าม ก็อาจตกเป็นที่สาธารณะประโยชน์โดยสภาพการใช้ได้ เพราะฉะนั้นในการสอบสวนพยานบุคคล ควรสอบสวนจากผู้ปกครองท้องที่และผู้สูงอายุที่ทราบประวัติความเป็นมา และเคยใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นหลายๆ ราย เพื่อจะได้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้องว่าที่ดินนั้นเป็นที่สาธารณะประโยชน์เพียงใดหรือไม่

๓) การให้ความเห็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับที่สาธารณะประโยชน์ส่วนมากจะพิจารณาแต่เพียงว่า เห็นควรให้คงไว้เป็นที่สาธารณะประโยชน์ต่อไป ไม่ได้พิจารณาว่าที่ดินนั้นตามข้อเท็จจริงเป็นที่สาธารณะประโยชน์หรือไม่ เพียงแต่เห็นว่ามีการนำขึ้นทะเบียนไว้เป็นที่สาธารณะประโยชน์ก็ถือว่าเป็นที่สาธารณะประโยชน์ ดังนั้น ก่อนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความเห็นควรตรวจสอบหลักฐานก่อนว่า

มีการสงวนหวงห้ามไว้โดยมีหลักฐานอย่างใด เพียงใด หรือไม่ ถ้าไม่มีหลักฐานก็ควรสอบสวนให้ได้ความชัดเจน ว่าราษฎรเคยใช้ประโยชน์ร่วมกันอย่างไรมาตั้งแต่เมื่อใด อันจะถือว่าเป็นที่สาธารณประโยชน์หรือไม่

๔) อำนาจการดูแลที่สาธารณประโยชน์เป็นของนายอำเภอและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จึงควรให้นายอำเภอและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความเห็นทุกเรื่องก่อนที่จะจังหวัดจะให้ความเห็น

๕.๔ การคุ้มครองป้องกัน ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๕

ภาครัฐได้เล็งเห็นถึงสภาพความรุนแรงของปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ จึงได้หาแนวทางแก้ไขปัญหามาในทางบริหาร โดยได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕ วางแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ซึ่งหมายรวมถึง ที่ดินสาธารณประโยชน์ โดยให้เร่งรัดดำเนินการสำรวจและจัดทำแนวเขตที่ดินของรัฐ ที่อยู่ในความดูแลรักษาหรือใช้ประโยชน์ของทางราชการให้ถูกต้องชัดเจน รวมทั้งจัดทำทะเบียนหรือหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินของรัฐไว้เป็นหลักฐาน ซึ่งต่อมาได้มีการยกเลิกระเบียบดังกล่าวและให้ใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๕ ลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๔๕ แทน

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้กำหนดให้มี “คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ” เรียกโดยย่อว่า “กปร.” มีรองนายกรัฐมนตรี ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นรองประธาน หัวหน้าส่วนราชการต่างๆ เป็นกรรมการ โดยมีรองปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่รับผิดชอบการปฏิบัติราชการของสำนักแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ เป็นกรรมการและเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่ในการแก้ไขปัญห และสนับสนุนการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ

คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กปร.) ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการ ดังนี้

๑) คำสั่งที่ ๒/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๔๖ แต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยการทางอากาศ โดยผู้อำนวยการสำนักเทคโนโลยีทำแผนที่ กรมที่ดิน เป็นประธานอนุกรรมการ มีผู้แทนส่วนราชการต่างๆ เป็นอนุกรรมการ และข้าราชการสำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่ได้รับมอบหมาย เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศ เพื่อประกอบการพิสูจน์สิทธิในเขตที่ดินของรัฐ

๒) คำสั่งที่ ๓/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๔๖ แต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐกรุงเทพมหานครเรียกชื่อย่อว่า “กปร. กทม.” มีปลัดกรุงเทพมหานคร เป็นประธานอนุกรรมการ มีผู้แทนส่วนราชการต่างๆ เป็นอนุกรรมการและข้าราชการของสำนักงานปลัดกรุงเทพมหานคร ที่ประธานอนุกรรมการมอบหมายเป็นอนุกรรมการและเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่ เกี่ยวกับการดำเนินการแก้ไขปัญห และป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐให้เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๕

๓) คำสั่งที่ ๑/๒๕๔๓ แต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ จังหวัดทุกจังหวัด “กปร. จังหวัด..” มีผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธานอนุกรรมการ หัวหน้าส่วนราชการต่างๆ เป็นอนุกรรมการ และมีปลัดจังหวัดเป็นอนุกรรมการและเลขานุการ มีหัวหน้าสำนักงานจังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด ผู้อำนวยการสำนักทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด และข้าราชการในที่ทำการปกครองจังหวัดที่ประธาน กปร. แต่งตั้งเป็นผู้ช่วยเลขานุการ อนุกรรมการ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการ

ดำเนินการแก้ไขปัญหาและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐให้เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๕

ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ (๖) กำหนดให้คณะกรรมการฯ ให้การสนับสนุนแก่หน่วยงานของรัฐในการดำเนินการแก้ไขปัญหาและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐในการขอตั้งงบประมาณ และในเรื่องอื่นๆ ตามความเหมาะสมสามารถปฏิบัติงานให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยความรวดเร็ว ดังนั้น การดำเนินการใดๆ ที่เป็นการคุ้มครองป้องกัน หรือแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ หากดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการสอบสวนเกี่ยวกับการบุกรุกที่ดินหรือทางสาธารณะประโยชน์ พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้วไม่ประสบผลสำเร็จ หน่วยงานของรัฐควรที่ได้ดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๕ เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาลุล่วงไปด้วยดี

๕.๕ การคุ้มครองป้องกันโดยการจัดทำทะเบียนที่สาธารณประโยชน์

การจัดทำทะเบียนที่สาธารณประโยชน์นั้น ได้มีการจัดทำมานานแล้ว ซึ่งตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๑๔ กำหนดให้กรมการอำเภอจัดทำบัญชีที่ดินที่นา ที่สวน ที่ห้วย หนอง คลอง บึง เอาไว้เป็นคู่มือในการปฏิบัติงานตามหน้าที่ การจัดทำทะเบียนที่ดินตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่เป็นการจัดทำทั้งทะเบียนที่ดินทั้งหมด รวมทั้งที่ดินสาธารณประโยชน์ด้วย ต่อมาได้มีพระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงให้มีการสำรวจที่ดินสาธารณประโยชน์ทุกแปลง ไม่ว่าจะได้มีการหวงห้ามไว้หรือไม่ และกระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งที่ ๒๕๐/๒๔๓๙ ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๔๓๙ วางระเบียบให้นาที่ดินที่ได้มีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าไว้เป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันลงทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ให้เป็นหลักฐานด้วย ต่อมาได้มีหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ ๒๒๐/๒๔๙๑ ลงวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๔๙๑ สั่งให้จังหวัดต่างๆ พิจารณาตรวจสอบทะเบียนที่ดินหวงห้ามและหนองน้ำสาธารณะภายในท้องที่ว่ามี การออกทับหรือเหลื่อมล้ำที่ดินของเอกชนที่ได้ครอบครองก่อนประกาศหรือไม่ แล้วจัดทำทะเบียนว่ามีกี่แห่ง อยู่ในท้องที่ใด หมู่ใด ตำบลใดได้ประกาศหวงห้ามไว้ตั้งแต่เมื่อใด ฯลฯ เพื่อจังหวัดจะได้ดำเนินการกับผู้นุกรุกต่อไป และหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ ๓๕๓/๒๔๙๒ ลงวันที่ ๒ กันยายน ๒๔๙๒ สั่งให้จังหวัดนำที่ดินสาธารณประโยชน์ซึ่งไม่ปรากฏหลักฐานการหวงห้าม หรือทางการมิได้หวงห้าม แต่ได้กลายเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินตามกฎหมายแล้วขึ้นทะเบียนเอาไว้เป็นหลักฐาน ยกเว้นที่สาธารณประโยชน์ที่เกิดขึ้นโดยสภาพ เช่น แม่น้ำ คลอง ห้วย หนอง บึง พร้อมทั้งให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการปักหลักเขตไว้เป็นหลักฐาน และทำป้ายปักไว้ ณ ที่ดินนั้นให้ราษฎรทราบไว้เป็นสาธารณประโยชน์

ทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ จึงเป็นทะเบียนที่เจ้าหน้าที่ได้จัดทำขึ้นเพื่อบันทึกรายการเกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์เอาไว้ให้ทราบว่า ในจังหวัดหนึ่งๆ หรืออำเภอหนึ่งๆ หรือตำบลหนึ่งๆ มีที่ดินสาธารณประโยชน์เป็นจำนวนเท่าใด อยู่ที่ไหน มีเนื้อที่มากน้อยเท่าใด ใช้เพื่อประโยชน์อย่างไร เพื่อให้เจ้าหน้าที่ใช้เป็นหลักฐานตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีที่มีข้อพิพาทว่าที่ดินแปลงดังกล่าวเป็นของรัฐหรือไม่จึงถือว่าการจัดทำทะเบียนที่สาธารณประโยชน์เป็นมาตรการสนับสนุนการคุ้มครองที่ดินของรัฐ ประเภทสาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันได้อีกทางหนึ่ง

๕.๖ การคุ้มครองป้องกันโดยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้มีการดำเนินการออกมานานแล้วก่อนใช้ประมวลกฎหมายที่ดินแต่ว่าการออกหนังสือประเภทนี้อาศัยคำสั่งระเบียบการที่มีมาแต่เดิมของกระทรวงกระทรวงเกษตรธิการ โดยไม่มีกฎหมายใดสนับสนุนหรือให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ไว้แต่อย่างใด แต่ว่า

การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงดังกล่าวในสายตาของคนทั่วไปโดยเฉพาะในชั้นเวลานั้นก็มีความเชื่อถือ เพราะเหตุว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐได้เป็นผู้กระทำการออกฉะนั้นเหตุผลที่ได้มีการเพิ่มมาตรา ๘ ตริ เข้ามานั้น ก็เพื่อจะรับรองการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้มีผลสมบูรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงนั้นๆ^{๓๒} โดยหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงฉบับแรกเป็นที่ตั้งที่พัทลุง ตำบลนาเมือง อำเภอเมืองราชบุรี จังหวัดราชบุรี ออกให้เมื่อวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๔๖๐ แต่ไม่มีกฎหมายใดให้อำนาจไว้โดยเฉพาะ แต่ได้ออกกันมาเรื่อยๆโดยอาศัยระเบียบคำสั่งต่างๆ จนถึงปี พ.ศ. ๒๕๑๕ ได้มีประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๓๔ (พ.ศ. ๒๕๑๕) แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติให้มีมาตรา ๘ ตริ ดังนี้

มาตรา ๘ ตริ “ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ อธิบดีอาจจัดให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเพื่อแสดงเขตไว้เป็นหลักฐาน

แบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ที่ดินตามวรรคหนึ่ง แปลงโดยยังไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เขตของที่ดินดังกล่าว ให้เป็นไปตามหลักฐานของทางราชการ”

กฎหมายรับรองการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงว่า เป็นเพียงหนังสือสำคัญของทางราชการอย่างหนึ่งที่แสดงเขตที่ตั้งและการใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเท่านั้น หาใช้หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของรัฐไม่ การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงจึงมีวัตถุประสงค์เพื่อหาข้อยุติเกี่ยวกับอาณาเขต ตำแหน่งที่ตั้ง และการใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐนั้นๆ ดังนั้น เมื่อที่ดินของรัฐแปลงใดได้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแล้ว ต้องถือว่าข้อมูลดังกล่าวเป็นที่ยุติตามกฎหมาย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าเป็นการออกไปโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งจะต้องมีการแก้ไขหรือเพิกถอนแล้วแต่กรณี สำหรับที่ดินของรัฐแปลงใดที่ยังไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เขตของที่ดินดังกล่าวจึงต้องเป็นไปตามหลักฐานของทางราชการตามนัยมาตรา ๘ ตริ วรรคสาม เช่น ทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ที่กระทรวงมหาดไทยได้สั่งให้จังหวัดต่างๆสำรวจและจัดทำขึ้น ประกาศการสงวนหวงห้ามที่ดินของทางราชการ พระราชกฤษฎีกาที่ออกตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๔ ประกาศคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ตามนัยมาตรา ๒๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ทะเบียนที่ราชพัสดุ ฯลฯ ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า บทบาทหน้าที่ของกรมที่ดินในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเป็นเพียงการสนับสนุนการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในเรื่องของการจัดทำหลักฐานแสดงแนวเขตที่ดินของรัฐเท่านั้น



^{๓๒} ตริ เกวลินสฤษดิ์, เรื่องเดิม, หน้า ๖๘

บทที่ ๔

นโยบายในการแก้ไขปัญหการบุกรุกที่ดินของรัฐ

บทที่ ๔

นโยบายในการแก้ไขปัญหการบุกรุกที่ดินของรัฐ

การแก้ไขปัญหการบุกรุกที่ดินของรัฐในประเทศไทย แต่เดิมหน่วยงานของรัฐจะใช้อำนาจตามกฎหมายออกคำสั่งให้ผู้บุกรุกออกไปจากที่ดินของรัฐ หรือดำเนินคดีกับผู้บุกรุกตามประมวลกฎหมายที่ดิน หรือตามประมวลกฎหมายอาญาแล้วแต่กรณี ซึ่งการแก้ไขปัญหการบุกรุกที่ดินของรัฐโดยการใช้อำนาจตามกฎหมายดังกล่าว ในบางกรณีไม่ประสบผลสำเร็จและก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชน และระหว่างประชาชนด้วยกันเองเพิ่มมากขึ้น ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะความไม่ชัดเจนของแนวทางและวิธีการในการแก้ไขปัญห ภาครัฐได้เล็งเห็นถึงสภาพความรุนแรงของปัญหาที่เกิดขึ้น หากปล่อยทิ้งไว้อาจก่อให้เกิดผลกระทบในทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง อาจก่อให้เกิดความหายนะแก่ชาติ และ/หรือเกิดมหันตภัยต่อส่วนรวมได้ จึงได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ ลงวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕ วางแนวทางการแก้ไขปัญหการบุกรุกที่ดินของรัฐ ซึ่งหมายความว่ารวมถึง ที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่สงวนหวงห้ามของรัฐทุกประเภท ที่สาธารณประโยชน์ ที่ราชพัสดุ และที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทุกประเภท โดยให้เร่งรัดดำเนินการสำรวจและจัดทำแนวเขตที่ดินของรัฐที่อยู่ในความดูแลรักษาหรือใช้ประโยชน์ของทางราชการให้ถูกต้องชัดเจน รวมทั้งจัดทำทะเบียนหรือหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินของรัฐไว้เป็นหลักฐาน และได้กำหนดนโยบายและแนวทางในการแก้ไขปัญหการบุกรุกที่ดินของรัฐไว้ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๓๖

ต่อมาได้มีการยกเลิกระเบียบดังกล่าวและให้ใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๕ ลงวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๔๕ แทน โดยภาครัฐมีมุมมองในการแก้ไขปัญหที่เปลี่ยนแปลงไป ดังจะเห็นได้จากเหตุผลในการออกระเบียบดังกล่าว ที่ต้องการปรับปรุงโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการแก้ไขปัญหและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐอย่างเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น กับเพื่อให้การประสานนโยบายและการปฏิบัติระหว่างหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐประเภทต่างๆ ให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ คำสั่ง ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชากรทั้งในทางสังคม การเมือง การปกครอง และเสริมสร้างความสมดุล มั่นคง แข็งแกร่งในทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนในระยะยาว ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๔๗ รัฐบาลได้กำหนดนโยบายในการแก้ไขปัญหเพิ่มเติมตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ เรื่อง การบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหความยากจน เพื่อให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหการบุกรุกที่ดินของรัฐ

กระทรวงมหาดไทยได้ออกระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินของรัฐมารองรับการดำเนินงานของหน่วยงานในสังกัด เพื่อให้การปฏิบัติเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล และตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๓๖ เช่น ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการบุกรุกที่หรือทางสาธารณประโยชน์ พ.ศ. ๒๕๓๙ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการมอบหมายให้สภาตำบลหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นช่วยเหลือในการดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๔๓ สำหรับมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ นั้น ได้ออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการอนุญาตให้ประชาชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๗ มารองรับในการบริหารจัดการ

การใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ กรณีที่มีการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ โดยแต่เดิมจะออกใบอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินเป็นรายบุคคล แต่ปัจจุบันได้จัดให้ใช้ประโยชน์โดยไม่ให้กรรมสิทธิ์ ในลักษณะชุมชนในรูปแบบกลุ่มสหกรณ์ หรือรูปแบบอื่นที่เหมาะสม และเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) กำหนด

๑. นโยบายและแนวทางแก้ไขปัญหาดามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี 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 ถ้าไม่ได้รับการแก้ไขโดยทันทั่วที่ รัฐบาลขณะนั้นจึงมีนโยบายที่จะแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐดังกล่าวให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยความเรียบร้อย ดังนั้น จึงได้ประกาศให้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ ขึ้นเมื่อวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕ ซึ่งตามระเบียบนี้ได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ” เรียกโดยย่อว่า “กบร.” ทำหน้าที่แก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ

คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) ประกอบด้วย รองนายกรัฐมนตรี ที่นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ มีรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมาย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์กับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นรองประธานสำหรับ กรรมการก็ประกอบด้วยหัวหน้าส่วนราชการต่างๆ โดยมีผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมาย เป็นกรรมการและเลขาธิการ

กบร. มีอำนาจหน้าที่กำกับติดตามดูแลให้ส่วนราชการต่างๆ ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรการในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว และมาตรการในการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ความเห็นชอบ และกำหนดให้เป็นนโยบายสำคัญไว้ ดังนี้

๑.๑ มาตรการในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ

๑) เร่งรัดให้ดำเนินการสำรวจและจัดทำแนวเขตที่ดินของรัฐที่อยู่ในความดูแลรักษา หรือใช้ประโยชน์ให้ถูกต้องและชัดเจน รวมทั้งจัดทำทะเบียนหรือหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินหลวง แล้วแต่กรณีไว้เป็นหลักฐานโดยให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด

๒) ให้ กบร. แต่งตั้งคณะกรรมการประสานการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ส่วนจังหวัด เรียกโดยย่อว่า “กบร. ส่วนจังหวัด” ขึ้นในจังหวัดที่มีปัญหาการบุกรุกหรือการครอบครองที่ดินของรัฐ ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ และมีผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการตามที่ กบร. กำหนด และให้มีหน้าที่ตรวจสอบการครอบครองที่ดินของบุคคลผู้เข้าครอบครองที่ดินของรัฐ และตรวจสอบหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ออกในเขตที่ดินของรัฐ สำหรับรายที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าจะออกโดยมิชอบ และมีหน้าที่อื่นตามที่ กบร. มอบหมาย หากผลปรากฏว่าผู้ครอบครองไม่มีสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายและเป็นเกษตรกรที่ยากจน หรือผู้ยากจนก็ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องพิจารณาจัดที่ดินให้ทำกินหรือให้อยู่อาศัย ตามที่ กบร. กำหนด

๓) ให้ลงโทษเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบที่ทุจริตหรือประพฤติดมิชอบเกี่ยวกับที่ดินของรัฐหรือจงใจละเลยไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง แก่ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐอย่างเคร่งครัดและเฉียบขาด

๔) กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกฟ้องเป็นจำเลยในคดีอาญาหรือคดีแพ่ง เกี่ยวเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาหรือในการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ หรือในการปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินของรัฐ อันเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริต เพื่อรักษาผลประโยชน์ของรัฐ และเป็นกรณีที่ยังการรับเป็นนายความแตกต่างต่างคดีให้ เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้ถูกกล่าวหาหรือถูกฟ้องเป็นจำเลยต่อศาล ก็ให้ได้รับความคุ้มครองโดยมิต้องรับผิดชอบต่อค่าเสียหายเมื่อแพคดี และในกรณีที่ยังไม่ถึงที่สุด หากเจ้าหน้าที่ผู้ถูกฟ้องคดีต้องออกหรือพ้นจากราชการตามกฎหมายเสียก่อน ก็ให้มีสิทธิเบิกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปศาลตามกฎหมายเรียกของศาลได้ในอัตราเท่ากับที่เคยมีสิทธิเบิกในตำแหน่งสุดท้ายก่อนออก หรือก่อนพ้นจากราชการตามกฎหมาย จนกว่าคดีจะถึงที่สุด และในกรณีเจ้าหน้าที่ถูกร้องเรียนเกี่ยวกับการรักษาผลประโยชน์ของรัฐโดยสุจริตดังกล่าว ก็ให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาให้ความเป็นธรรมตามระเบียบราชการ หรือตามมติคณะรัฐมนตรีโดยเคร่งครัด โดยให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขกฎหมาย กฎระเบียบ ให้สอดคล้องกันด้วย

๕) กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกฟ้องคดีเป็นจำเลยเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ ผู้บังคับบัญชาจะอ้างเป็นเหตุเพิกถอนหรือรอการพิจารณาบำเหน็จความชอบประจำปีไม่ได้ และให้พิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปีในกรณีปกติ หรือกรณีพิเศษแล้วแต่กรณี โดยให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการแก้ไขกฎหมาย กฎระเบียบ ให้สอดคล้องกันด้วยต่อไป

๑.๒ มาตรการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ

๑) จัดการวางแผนการใช้ที่ดินของรัฐให้ได้ประโยชน์มากที่สุด

๒) ให้ความรู้ด้านวิชาการเกี่ยวกับการใช้ที่ดินของรัฐ โดยจัดให้มีการอบรมผู้นำท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง หรือกำหนดหลักสูตรการเรียนการสอน ตลอดจนการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้ข้าราชการ นิสิต นักศึกษา และประชาชนทั่วไป ให้มีความสำนึกในคุณค่ารักและหวงแหนที่ดินของรัฐ

๓) จัดให้มีแผนการประชาสัมพันธ์ระดับชาติเพื่อรณรงค์ในการอนุรักษ์ที่ดินของรัฐ

๔) ให้จัดทำแผนที่แสดงสภาพ และประเภทที่ดินของรัฐตั้งแสดงไว้ ณ ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ สำนักงานเขต สำนักงานเทศบาล สถานีดับเพลิง และส่วนราชการที่รับผิดชอบดูแลรักษาหรือใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐ

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

๒. นโยบายและแนวทางแก้ไขปัญหาตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๕

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ ถูกยกเลิกโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๕ ลงวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๔๕ โดยภาครัฐมีมุมมองในการแก้ไขปัญหาที่เปลี่ยนแปลงไป ดังจะเห็นได้จากเหตุผลในการออกกระเปียบดังกล่าว “โดยที่เห็นเป็นการสมควรปรับปรุงโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

แก้ไขปัญหการบุกรุกที่ดินของรัฐ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการแก้ไขปัญหและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ อย่างเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น กับเพื่อให้การประสานนโยบายและการปฏิบัติระหว่างหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐประเภทต่างๆ ให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ คำสั่ง ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชากร ทั้งในทางสังคม การเมือง การปกครองและเสริมสร้างความสมดุลมั่นคงแข็งแรงในทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนในระยะยาว นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๑ (๘) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ จึงวางระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๕....”

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๕ มีการแก้ไขรายละเอียดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ และองค์ประกอบของคณะกรรมการแก้ไขปัญหการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กปร.) แตกต่างไปจากเดิม และคณะกรรมการแก้ไขปัญหการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กปร.) ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการ จำนวน ๓ คำสั่ง ประกอบด้วย ๑) คณะอนุกรรมการอำนวยการทางอากาศ ๒) คณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหการบุกรุกที่ดินของรัฐกรุงเทพมหานคร (กปร. กทม.) และ ๓) คณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหการบุกรุกที่ดินของรัฐ จังหวัดทุกจังหวัด (กปร. จังหวัด) และวางหลักเกณฑ์ที่สำคัญในการปฏิบัติงานต่างๆ ไว้ ดังนี้ ๑) หลักเกณฑ์การพิสูจน์หลักฐานการครอบครองที่ดินของราษฎรในเขตที่ดินของรัฐของคณะกรรมการแก้ไขปัญหการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กปร.) และ ๒) มาตรการของคณะกรรมการแก้ไขปัญหการบุกรุกที่ดินของรัฐ เรื่อง ขั้นตอนและวิธีการดำเนินการของคณะอนุกรรมการอำนวยการทางอากาศ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหการบุกรุกที่ดินของรัฐให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลปรากฏรายละเอียดดังนี้

๒.๑ คณะกรรมการแก้ไขปัญหการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กปร.)

คณะกรรมการแก้ไขปัญหการบุกรุกที่ดินของรัฐ เรียกโดยย่อว่า “กปร.” มีรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นรองประธาน หัวหน้าส่วนราชการต่างๆ เป็นกรรมการ โดยมีรองปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่รับผิดชอบการปฏิบัติราชการของสำนักแก้ไขปัญหการบุกรุกที่ดินของรัฐ เป็นกรรมการและเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(๑) เสนอนโยบายหรือแผนงานในการแก้ไขปัญหและมาตรการในการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐต่อคณะรัฐมนตรี

(๒) กำหนดมาตรการในการแก้ไขปัญหและมาตรการในการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ

(๓) กำกับ ติดตาม ดูแลและตรวจสอบให้หน่วยงานของรัฐ ดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบาย แผนงาน มาตรการในการแก้ไขปัญหและมาตรการในการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ

(๔) รวบรวมข้อมูล เอกสารหลักฐาน และข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการครอบครองที่ดินของบุคคลใดๆ ในที่ดินของรัฐ

(๕) เรียกให้หน่วยงานของรัฐส่งข้อมูลเอกสารหลักฐานและข้อเท็จจริง หรือขอให้ส่งผู้แทนมาชี้แจงเพื่อประกอบการพิจารณาของ กปร. หรือคณะอนุกรรมการ หรือคณะทำงานที่ กปร. แต่งตั้ง

(๖) ให้การสนับสนุนแก่หน่วยงานของรัฐในการดำเนินการแก้ไขปัญหาและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐในการขอตั้งงบประมาณ และในเรื่องอื่นๆ ตามความเหมาะสม เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยความรวดเร็ว

(๗) แต่งตั้งคณะกรรมการหรือคณะทำงาน ให้ปฏิบัติตามที่มอบหมาย

(๘) ให้หน่วยงานของรัฐและจังหวัดดำเนินการใดๆ ที่เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหา และป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐตามที่กำหนด

(๙) ดำเนินการหรือปฏิบัติงานอื่นใดที่เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหา และป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ คำสั่ง ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

๒.๒ คณะอนุกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศ

คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กปร.) มีคำสั่ง ที่ ๒/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๖ แต่งตั้งคณะอนุกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศ ประกอบด้วย ผู้อำนวยการสำนักเทคโนโลยีสารสนเทศ เป็นประธานอนุกรรมการ มีผู้แทนส่วนราชการต่างๆ เป็นอนุกรรมการ และข้าราชการสำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ได้รับมอบหมาย เป็นอนุกรรมการ และเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(๑) กำหนดแผนงานโครงการงบประมาณในการดำเนินการจัดทำแผนที่ และอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศ เพื่อประกอบการพิสูจน์สิทธิในเขตที่ดินของรัฐ

(๒) จัดทำแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศมาตราส่วนต่างๆ ตามที่กำหนด เพื่อประกอบการพิสูจน์สิทธิในเขตที่ดินของรัฐ

(๓) อ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศ พร้อมลงสัญลักษณ์และหมายเหตุเขตพื้นที่ ทั้งที่ปรากฏและไม่ปรากฏร่องรอยการทำประโยชน์ลงบนภาพถ่ายทางอากาศ เพื่อประกอบการพิสูจน์สิทธิในเขตที่ดินของรัฐ

(๔) กำหนดหลักเกณฑ์ แนวทางหรือข้อปฏิบัติเกี่ยวกับการอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศ

(๕) เรียกให้หน่วยงานของรัฐส่งข้อมูลเอกสารหลักฐานและข้อเท็จจริง หรือขอให้ส่งผู้แทนมาชี้แจง เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะอนุกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศ

(๖) รายงานผลการดำเนินการอ่านภาพถ่ายทางอากาศประจำปีต่อ กปร.

(๗) แต่งตั้งคณะทำงานหรือเจ้าหน้าที่เพื่อช่วยการปฏิบัติงานตามที่มอบหมาย

(๘) ดำเนินการใดๆ ตามที่ กปร. หรือประธาน กปร. มอบหมาย

๒.๓ คณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐกรุงเทพมหานคร (กปร. กทม.)

คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กปร.) มีคำสั่งที่ ๓/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๖ แต่งตั้งคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐกรุงเทพมหานคร เรียกชื่อย่อว่า “กปร. กทม.” ประกอบด้วย ปลัดกรุงเทพมหานคร เป็นประธานอนุกรรมการ มีผู้แทนส่วนราชการต่างๆ เป็นอนุกรรมการและข้าราชการของสำนักงานปลัดกรุงเทพมหานครที่ประธานอนุกรรมการมอบหมาย เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(๑) ดำเนินการแก้ไขปัญหาและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐให้เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๕

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

(๓) กำหนดแผนงานประจำปี ในการแก้ไขปัญหหรือป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐและรายงานให้ กพร. ทราบ

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

(๕) ตรวจสอบหรือดำเนินการใดๆ เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องการบุกรุกที่ดินของรัฐและการออกเอกสารสิทธิในที่ดินของรัฐ หากพบว่า ดำเนินการไปโดยมิชอบ หรือโดยทุจริตหรือดำเนินการไปโดยผิดพลาดคลาดเคลื่อน ให้แจ้งหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบ

(๖) รวบรวมข้อมูล เอกสารหลักฐาน และข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการครอบครองที่ดินของบุคคลใดๆ ในที่ดินของรัฐ

(๗) เร่งรัดการพิจารณาวินิจฉัยคำขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐให้รวดเร็ว

(๘) เรียกให้หน่วยงานของรัฐส่งข้อมูล เอกสารหลักฐานและข้อเท็จจริง หรือขอให้ส่งผู้แทนมาชี้แจงเพื่อประกอบการพิจารณา หรือเชิญบุคคลใดๆ มาให้ความเห็นต่อ กพร. กทม.

(๙) แต่งตั้งคณะทำงาน หรือเจ้าหน้าที่เพื่อดำเนินการหรือปฏิบัติงานใดๆ ในการแก้ไขปัญหาและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ ตามที่ได้รับมอบหมาย

(๑๐) ประชาสัมพันธ์ผลดำเนินการของ กพร. กทม. และเสริมสร้างความเข้าใจในการแก้ไขปัญหาและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐในเขตกรุงเทพมหานคร

(๑๑) รายงานผลการปฏิบัติงานในการแก้ไขและหรือป้องกันปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐประจำปีให้ กพร. ทราบ

(๑๒) ดำเนินการใดๆ ตามที่ กพร. หรือประธาน กพร. มอบหมาย

๒.๔ คณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัดทุกจังหวัด (กพร. จังหวัด)

คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กพร.) มีคำสั่งที่ ๑/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๕๓ แต่งตั้งคณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัดทุกจังหวัด (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) เรียกชื่อย่อว่า “กพร. จังหวัด...” ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธานอนุกรรมการ หัวหน้าส่วนราชการต่างๆ เป็นอนุกรรมการ และมีปลัดจังหวัดเป็นอนุกรรมการและเลขานุการ มีหัวหน้าสำนักงานจังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด ผู้อำนวยการสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด และข้าราชการในที่ทำการปกครองจังหวัดที่ประธาน กพร.แต่งตั้งเป็นผู้ช่วยเลขานุการ อนุกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(๑) ดำเนินการแก้ไขปัญหหรือป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐให้เป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๕

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

(๓) กำหนดแผนงานประจำปี ในการแก้ไขปัญหาหรือป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐและรายงานให้ กพร. ทราบ ภายในวันที่ ๓๐ มกราคมของทุกปี

(๔) พิสูจน์สิทธิครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ ตามหลักเกณฑ์การพิสูจน์สิทธิที่ กพร. กำหนด ในกรณีที่ต้องใช้ภาพถ่ายทางอากาศประกอบการพิสูจน์สิทธิให้ใช้ผลการอ่านภาพถ่ายทางอากาศจากคณะกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศที่ กพร. แต่งตั้ง

(๕) ตรวจสอบหรือดำเนินการใดๆ เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องการบุกรุกที่ดินของรัฐ และการออกเอกสารสิทธิในที่ดินของรัฐ หากพบว่า ดำเนินการไปโดยมิชอบหรือโดยทุจริต หรือดำเนินการไปโดยผิดพลาดคลาดเคลื่อน ให้แจ้งหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบ และคำสั่งที่เกี่ยวข้อง

(๖) รวบรวมข้อมูล เอกสารหลักฐาน และข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการครอบครองที่ดินของบุคคลใดๆ ในที่ดินของรัฐ

(๗) เร่งรัดการพิจารณาวินิจฉัยคำขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐให้รวดเร็ว

(๘) เรียกให้หน่วยงานของรัฐส่งข้อมูล เอกสารหลักฐานและข้อเท็จจริง หรือขอให้ส่งผู้แทนมาชี้แจงเพื่อประกอบการพิจารณาหรือเชิญบุคคลใดๆ มาให้ความเห็นต่อ กพร. จังหวัด

(๙) แต่งตั้งคณะทำงาน หรือเจ้าหน้าที่เพื่อดำเนินการหรือปฏิบัติงานใดๆ ในการแก้ไขปัญหาและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ ตามที่ได้รับมอบหมาย

(๑๐) ประชาสัมพันธ์ผลดำเนินการของ กพร. จังหวัด และเสริมสร้างความเข้าใจในการแก้ไขปัญหาและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐในเขตจังหวัด

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

(๑๒) รายงานผลการปฏิบัติงานในการแก้ไขและหรือป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐให้ กพร. ทราบ เป็นรายไตรมาสและรายปี สำหรับการรายงานผลเป็นรายปีนั้น ให้รายงานภายในวันที่ ๓๐ มกราคม ของปีถัดไป

(๑๓) ดำเนินการใดๆ ตามที่ กพร. หรือประธาน กพร. มอบหมาย

๒.๕ หลักเกณฑ์การพิสูจน์หลักฐานการครอบครองที่ดินของราษฎรในเขตที่ดินของรัฐของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กพร.)

คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กพร.) ได้วางมาตรการ เรื่อง การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐไว้ดังต่อไปนี้

๑) การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ ต้องมีพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องที่ดินแปลงนั้น ซึ่งแสดงว่าได้ครอบครองทำประโยชน์อย่างต่อเนื่องมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ ดังนี้

(๑) เอกสารที่ทางราชการทำขึ้นและพิสูจน์ได้ว่าเป็นเอกสารซึ่งลงวันที่ก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ หรือ

(๒) เอกสารที่ทางราชการทำขึ้นและพิสูจน์ได้ว่าเป็นเอกสารซึ่งลงวันที่ภายหลังการเป็นที่ดินของรัฐ แต่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๔๙๓) โดยเอกสารดังกล่าวมีข้อความแสดงว่าได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินแปลงนั้นมาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ

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

๒) เมื่อได้พิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินตามข้อ ๑) แล้ว ปรากฏว่ามีการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังการเป็นที่ดินของรัฐให้ กบร. จังหวัด แจ้งผลการพิสูจน์สิทธิดังกล่าวให้บุคคลที่ครอบครองที่ดินภายในกำหนด ๓๐ วันทำการ และแจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินของรัฐดำเนินการ ดังนี้

(๑) กรณีที่ผู้ครอบครองที่ดินมีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ให้แจ้งเจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

(๒) กรณีที่ผู้ครอบครองที่ดินได้ยื่นคำขออออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้ยื่นคัดค้านการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินต่อเจ้าพนักงานที่ดิน เพื่อให้ดำเนินการสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

(๓) กรณีที่ผู้ครอบครองที่ดินไม่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และไม่ได้ยื่นคำขออออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ให้ดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบต่อไป

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

(๑) กรณีที่หน่วยงานของรัฐดังกล่าวเห็นด้วยกับมติของ กบร.จังหวัด ให้แจ้งเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบต่อไป

(๒) กรณีที่หน่วยงานของรัฐดังกล่าวไม่เห็นด้วยกับมติของ กบร.จังหวัดให้พิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

๒.๖ มาตรการของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ เรื่อง ขั้นตอนและวิธีการดำเนินการของคณะกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศ

โดยที่มาตรการของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ เรื่อง การพิสูจน์สิทธิครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ ข้อ ๑ (๓) ได้กำหนดหลักเกณฑ์การพิสูจน์พยานหลักฐานอื่นว่าหากพยานหลักฐานนั้นมีส่วนสนับสนุนคำกล่าวอ้างว่ามีการครอบครองทำประโยชน์มาก่อนการเป็นที่ดินของรัฐ ให้ดำเนินการอ่านภาพถ่ายทางอากาศ หรือมีความจำเป็นต้องหาขอบเขตที่ดินของรัฐโดยใช้ภาพถ่ายทางอากาศ คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) จึงได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศขึ้น เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และขั้นตอนดังต่อไปนี้

วัตถุประสงค์

๑) เพื่อหาตำแหน่งและขอบเขตที่ดินของรัฐ

๒) เพื่อหาร่องรอยการทำประโยชน์ในที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ

๓) เพื่อใช้เป็นข้อมูลหลักในการดำเนินการแก้ไขปัญหาและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ

ขั้นตอนดำเนินการ

๑) ขั้นตอนดำเนินการของ กพร.จังหวัด

กรณีที่ กพร. จังหวัด มีมติให้ใช้ผลการอ่านภาพถ่ายทางอากาศประกอบการพิจารณาให้ดำเนินการ ดังนี้

(๑) แจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินของรัฐตามกฎหมาย ขีดขอบเขตบริเวณที่ขอให้อ่านภาพถ่ายทางอากาศลงบนแผนที่ภูมิประเทศในระบบพิกัดฉาก U.T.M. มาตราส่วน ๑ : ๕๐,๐๐๐ ลำดับชุด L ๓/๐๑๓ ของกรมแผนที่ทหาร

(๒) แจ้งให้จังหวัดและหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดินของรัฐ ตามกฎหมายนั้น ทำการสำรวจและจัดทำแผนที่กายภาพในระบบพิกัดฉาก U.T.M. มาตราส่วน ๑ : ๕,๐๐๐ ที่แสดงรายละเอียดของบุคคลที่ครอบครองที่ดินในเขตที่ดินของรัฐ โดยให้บุคคลที่อ้างสิทธิครอบครองในเขตที่ดินดังกล่าวนั้น ร่วมชี้ตำแหน่งและขอบเขตที่ดิน ตามแผนการดำเนินการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ในเชิงรุก ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๔๐

(๓) จัดซื้อภาพถ่ายทางอากาศคู่ซ้อน พร้อม Diapositive ขนาด ๙" x ๙" ให้ครอบคลุม บริเวณที่ขอให้อ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศ จากกรมแผนที่ทหาร ที่ถ่ายภาพพื้นที่นั้นไว้เป็นครั้งแรก หลังจากเป็นที่ดินของรัฐ

ทั้งนี้ ให้จัดซื้อภาพถ่ายทางอากาศที่แผนกผลิตภาพถ่ายทางอากาศ กองบินถ่ายภาพทางอากาศ กรมแผนที่ทหาร และ Diapositive

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

๒) ขั้นตอนดำเนินงานของคณะกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศ

เมื่อคณะกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศได้รับเอกสารและหลักฐานตามข้อ ๑) (ขั้นตอนดำเนินการของ กพร.จังหวัด) และพิจารณาไว้ดำเนินการแล้ว จะดำเนินการดังนี้

(๑) จัดทำระวางแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศมาตราส่วน ๑ : ๕,๐๐๐ จากภาพถ่ายทางอากาศ และ Diapositive

(๒) อ่าน แปล ตีความในภาพถ่ายทางอากาศ ขนาด ๙" x ๙"

(๓) ถ่ายทอด (Transfer) ผลการอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศ ขนาด ๙" x ๙" ลงบนแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศ มาตราส่วน ๑ : ๕,๐๐๐

(๔) จัดทำแผนที่ต้นร่าง ซึ่งแสดงผลการอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศ พร้อมลงสัญลักษณ์การจำแนกประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Land Use Classification)

(๕) คณะกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศพิจารณารับรองผลการอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศที่ปรากฏในแผนที่ต้นร่างพร้อมแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศ มาตราส่วน ๑ : ๕,๐๐๐

(๖) จัดส่งเอกสารใน ๕) ให้จังหวัดดำเนินการในขั้นตอนต่อไป

๓) เมื่อจังหวัดได้รับผลการอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศตามข้อ ๒) (ขั้นตอนดำเนินงานของคณะกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศ) แล้วให้ดำเนินการดังนี้

(๑) ลงรูปแบบที่ดินของรัฐ และรูปแบบที่ดินของบุคคล ในระบบพิกัดฉาก U.T.M. ลงบนแผนที่ต้นร่าง

(๒) จัดทำรายงานและข้อพิจารณาเสนอ กพร.จังหวัด พิจารณาตามมาตรการของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ เรื่อง หลักเกณฑ์การพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐต่อไป

๓. นโยบายแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐตามมติ ครม. เมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๓๖

ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๓๖ ได้กำหนดนโยบายและแนวทางในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐไว้ ดังนี้

๑) รัฐควรเร่งรัดให้มีการดำเนินการออกเอกสารสิทธิแก่ราษฎรในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) กรณีที่เป็นผู้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินที่รัฐได้สงวนหวงห้ามไว้ตามกฎหมายและหากพิสูจน์ได้ว่าได้อยู่มาก่อนการสงวนหวงห้ามเป็นที่ดินของรัฐ หรือเป็นหมู่บ้านเก่าที่สามารถพิสูจน์ได้ว่าเป็นผู้อยู่มาแต่ดั้งเดิม หรือครอบครองต่อเนื่องมาจากผู้ครอบครองแต่เดิมมาก่อนการสงวนหวงห้ามเป็นที่ดินของรัฐ ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเร่งรัดดำเนินการตรวจสอบและจัดทำทะเบียนบัญชี หรือจัดทำแผนงานและโครงการออกเอกสารสิทธิของผู้ครอบครองเหล่านี้ไว้เป็นหลักฐาน

(๒) ราษฎรที่อยู่ในบริเวณแนวเขตที่ดินของรัฐที่ยังมีแนวเขตที่ไม่ชัดเจน ให้เร่งดำเนินการสำรวจแนวเขตให้แน่นอน เมื่อรัฐได้สำรวจทำแนวเขตที่ชัดเจนแล้ว ถ้าปรากฏว่าราษฎรเหล่านี้ครอบครองทำกินอยู่นอกเขตที่ดินของรัฐก็ควรพิจารณาดำเนินการออกเอกสารสิทธิให้แก่ราษฎรตามระเบียบขั้นตอนของกฎหมายต่อไป

๒) รัฐไม่ควรให้เอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินแก่ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ

๓) ที่ดินของรัฐ (ยกเว้นเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตพื้นที่ต้นน้ำ ลำธาร พื้นที่ลุ่มน้ำชั้น ๑ และชั้น ๒ พื้นที่สงวนหวงห้ามไว้ใช้ประโยชน์ในราชการ และที่ดินที่ยังไม่หมดสภาพการเป็นที่สาธารณประโยชน์ที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน) ที่ผู้บุกรุกครอบครองและรัฐไม่มีความจำเป็นจะต้องสงวนไว้อีกต่อไป ให้ดำเนินการตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน และเพื่อให้การดำเนินการเป็นไปตามหลักการปฏิรูปที่ดินให้ได้ผลอย่างแท้จริง สมควรให้ ส.ป.ก. ปรับปรุงแนวทางปฏิบัติดังนี้

(๑) ในเขตประกาศปฏิรูปที่ดิน หากมีผู้บุกรุกถือครองที่ดิน และเจ้าของที่ดินต่อต้านการปฏิรูปที่ดิน หรือไม่ให้ความร่วมมือในการกระจายสิทธิการถือครองที่ดิน ให้ ส.ป.ก. ดำเนินการโดยขอความร่วมมือจากฝ่ายปกครองหรือส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ให้ดำเนินการตามกฎหมายแก่ผู้ต่อต้านโดยเคร่งครัดพร้อมทั้งรายงาน กปร. เพื่อประสานงานแก้ไขปัญหาในทุกพื้นที่และทุกราย

(๒) การนำที่ดินของรัฐมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินให้ ส.ป.ก. พิจารณาดำเนินการจัดเก็บค่าเช่าหรือค่าชดเชยเข้ากองทุนปฏิรูปที่ดินตามหลักการและวิธีการในส่วนที่เกี่ยวกับค่าเช่าตามพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๔ เพื่อจะได้นำเงินไปใช้ดำเนินการในโครงการพัฒนาพื้นที่ หรือนำไปใช้จ่ายหาที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินได้เช่าหรือเช่าซื้อต่อไป ทั้งนี้ ควรดำเนินการให้สอดคล้องกับค่าเช่า ตามพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔

(๓) ควรกำหนดเนื้อที่สูงสุดสำหรับสมาชิกแต่ละรายเท่าที่จำเป็นต่อการทำกินแต่ละประเภทตามความเหมาะสม และความอุดมสมบูรณ์ในแต่ละพื้นที่ของเขตปฏิรูปที่ดินสำหรับพื้นที่ส่วนที่เกินความจำเป็นของสมาชิกแต่ละราย ควรกำหนดเงื่อนไขให้ปลูกไม้ผลหรือไม้ยืนต้นต่อไป

(๔) ให้ ส.ป.ก. กำหนดมาตรการในการติดตามและตรวจสอบการครอบครองทำประโยชน์ของสมาชิกผู้ได้รับสิทธิแต่ละรายให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์เงื่อนไข ตามที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างเคร่งครัดและโดยต่อเนื่องตลอดไป

(๕) ที่สาธารณประโยชน์ ที่ป่าสงวนแห่งชาติเสื่อมโทรมที่มีผู้บุกรุกครอบครองทำประโยชน์แต่ไม่ได้กำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดินให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(๑) ให้เช่าหรืออนุญาตให้เช่าทำประโยชน์โดยเสียค่าตอบแทนหรือได้รับเอกสารพิเศษที่มีหลักเกณฑ์ทำนองเดียวกับเอกสาร ส.ป.ก. ตามจำนวนเนื้อที่ที่ได้บุกรุกครอบครองทำประโยชน์อยู่เดิมแล้วแต่กรณี แต่ต้องไม่สูงกว่าที่ส่วนราชการที่รับผิดชอบพิจารณาเห็นสมควร ทั้งนี้ โดยให้กำหนดค่าเช่าหรือค่าตอบแทนตามหลักการและวิธีการเกี่ยวกับค่าเช่า ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ กรณีการเช่าในส่วนเกินกว่าจำนวนเนื้อที่ที่ส่วนราชการผู้รับผิดชอบเห็นสมควร ให้คิดค่าเช่าหรือค่าตอบแทนในอัตราค่าเช่าหน้า โดยคำนึงถึงอัตราการเช่าตามพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ ด้วย

(๒) องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้เก็บค่าเช่าหรือค่าตอบแทนไว้ โดยให้แบ่งหนึ่งในสามเป็นกองทุนพัฒนาชนบทและจังหวัด และอีกสองในสามเป็นกองทุนพิทักษ์ป่าไม้และทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่นั้นๆ

(๓) กำหนดเงื่อนไขให้ปลูกไม้ผล ไม้ยืนต้น ในพื้นที่ส่วนที่เกินความจำเป็นต่อการทำกินของเกษตรกรแต่ละราย ตามความอุดมสมบูรณ์และความเหมาะสมในแต่ละพื้นที่ กรณีที่มีความจำเป็นในแง่การอนุรักษ์หรือการป้องกันการแพร่กระจายดินเค็ม ก็ควรกำหนดเงื่อนไขห้ามใช้พื้นที่ทำนาหรือทำพืช หรือกำหนดมาตรการฟื้นฟูที่เหมาะสมต่อไป

๕) ให้จัดสรรงบประมาณแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อการผลิตกล้าไม้ผล ไม้ยืนต้นอย่างเพียงพอที่จะบริการแก่เกษตรกรในราคาต้นทุน ในทุกพื้นที่ที่จะดำเนินการตามข้อ ๔) และให้จัดสรรงบประมาณสำหรับโครงการจัดทำแนวเขตพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐให้ชัดเจนและถาวรในทุกโครงการของทุกส่วนราชการ

๖) ในกรณีที่มีการดำเนินคดีกับผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ และเมื่อคดีถึงที่สุดแล้วให้ส่วนราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการบังคับคดีโดยทันที พร้อมทั้งให้รายงานกระทรวงต้นสังกัด และ กพร. ทราบด้วย ห้ามมิให้ละเลย ปล่อยทิ้งเป็นเวลานาน ทั้งนี้ ควรมอบหมายให้ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี และผู้ตรวจราชการของหน่วยงานต้นสังกัดที่เกี่ยวข้องติดตามการบังคับคดีต่อไปจนเสร็จสิ้นคดี

๗) ให้ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรี และหรือให้แก้ไขกฎหมายที่ไม่สอดคล้องหรือขัดแย้งกับนโยบายและแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐข้างต้น

๔. นโยบายเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ เรื่อง การบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน ได้อนุมัติในหลักการตามที่รองนายกรัฐมนตรี (นายจาตุรนต์ ฉายแสง) ประธานกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐเสนอให้ส่วนราชการที่มีหน้าที่ดูแลรักษาและใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐและจังหวัด รวมทั้งคณะกรรมการฝ่ายจัดหาที่ดินของรัฐด้านอุปทานให้ประชาชนทำกิน ดำเนินการตามแนวทางและขั้นตอนการดำเนินงานตามนโยบายและการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน ดังนี้

๑) ให้ส่วนราชการที่มีหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินของรัฐและจังหวัด โดยคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กพร.) จังหวัดจัดทำแผน/โครงการ เพื่อดำเนินงาน ดังนี้ (๑) ให้สำรวจจริงวัดขอบเขตที่ดินของรัฐทุกประเภท (๒) ให้จัดทำแผนที่กายภาพแสดงการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตที่ดินของรัฐทุกประเภท (๓) ให้สำรวจที่ดินของรัฐเพื่อใช้ประโยชน์ในอนาคต

๒) ให้คณะกรรมการฝ่ายจัดหาที่ดินของรัฐด้านอุปทานให้ประชาชนทำกินพิจารณาดำเนินการอนุญาตจัดสรรให้ประชาชนเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐต่อไป เมื่อได้ดำเนินการตามข้อ ๑) แล้ว

๓) ให้สำนักงานประมาณสนับสนุนงบประมาณสำหรับเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานทุกขั้นตอน และการเร่งรัดติดตามผล โดยให้ตั้งงบประมาณเบิกจ่ายที่สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กปร. เสนอว่า เพื่อให้การบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน เป็นไปด้วยความเรียบร้อย และใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานของคณะกรรมการฝ่ายต่างๆ คือ คณะกรรมการ อำนวยการและกำกับนโยบายการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน และคณะกรรมการฝ่ายจัดหาที่ดินของรัฐด้านอุปทานให้ประชาชนทำกิน ในการจัดหาที่ดินของรัฐให้ประชาชน ทำกินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นแนวทางในการกำกับ ติดตาม เร่งรัด การดำเนินงานของส่วนราชการ ที่ดูแลรักษาและใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นไปในทิศทางเดียวกัน จึงเห็นควรกำหนดให้ส่วนราชการมีหน้าดูแลรักษา และใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐและจังหวัด และคณะกรรมการฝ่ายจัดหาที่ดินของรัฐด้านอุปทานให้ประชาชน ทำกินมีการดำเนินการตามข้อ ๑) และข้อ ๒)

มติคณะรัฐมนตรีนี้มีวัตถุประสงค์ในเรื่องการจัดที่ดินให้ประชาชนเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน และการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ซึ่งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐได้กำหนดแนวทางและ ขั้นตอนการดำเนินงานไว้ ดังนี้

๑) ที่ดินของรัฐที่จะนำมาจัดให้ประชาชน

(๑) ที่สาธารณประโยชน์

(๒) ที่ราชพัสดุประเภทใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ

(๓) ที่ป่าสงวนแห่งชาติ

(๔) ที่ป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี

(๕) ที่ดินในเขต ส.ป.ก.

(๖) ที่ดินที่มอบให้นิคมสร้างตนเอง แต่ยังไม่ได้นำมาดำเนินการจัดสรร

(๗) ที่ดินที่มอบให้จัดตั้งนิคมสหกรณ์ แต่ยังไม่ได้นำมาดำเนินการจัดสรร

๒) ขั้นตอนการดำเนินการ ให้หน่วยงานที่ดูแลที่ดินทั้ง ๗ ประเภทดังกล่าวร่วมกับคณะกรรมการ แก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัดดำเนินการ ดังนี้

(๑) สำรวจจริงวัดและจัดทำขอบเขตที่ดินของรัฐทุกประเภท

(๒) สำรวจจริงวัดและจัดทำแผนที่ทางกายภาพ (พื้นที่ส่วนที่ว่างไม่มีการบุกรุกให้นำไปจัดสรร)

(๓) สอบสวนสิทธิการครอบครอง (รายที่ไม่ได้แย่งสิทธิให้นำที่ดินไปจัดสรร)

(๔) กรณีมีราษฎรได้แย่งสิทธิจะนำไปจัดสรรยังไม่ได้ ต้องเสนอเรื่องให้ กปร.จังหวัด

พิสูจน์สิทธิ

ก. หากราษฎรมีสิทธิในที่ดินโดยชอบ ให้กันที่ดินให้ราษฎรไปออกโฉนดได้

ข. หากราษฎรไม่มีสิทธิในที่ดิน แต่ยอมรับผลการพิสูจน์สิทธิจะได้รับการจัดสรรที่ดินให้ แต่หากไม่ยอมรับผลการพิสูจน์สิทธิและไปใช้สิทธิทางศาล ถ้าต่อมาแพคดีจะได้รับการจัดสรรที่ดินให้

๓) ที่ดินของรัฐที่สามารถนำมาดำเนินการจัดให้ประชาชนได้เป็นโครงการแรก คือ ที่ดินของรัฐ ตามข้อ ๒) (๒) และ (๓) ส่วนที่ดินของรัฐตามข้อ ๒) (๑) จะนำมาจัดให้เป็นโครงการที่ ๒ ต่อไป

๔) ส่วนราชการที่มีหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินของรัฐทั้ง ๗ ประเภท มีหน้าที่จัดทำโครงการสำรวจ รั้ววัดและจัดทำแผนที่ทางกายภาพเฉพาะในที่ดินของรัฐที่มีขอบเขตยังไม่ชัดเจน และยังไม่ได้มีการสำรวจ คนที่อยู่ในเขตที่ดินของรัฐ (สำรวจทางกายภาพ)

๕) การดำเนินการตามโครงการตามข้อ ๔) จะให้ กพร. จังหวัด หรือผู้ว่าราชการจังหวัด รับผิดชอบการดำเนินการที่ดินของรัฐในเขตจังหวัด โดยจะดำเนินการตามโครงการพร้อมกันทั้งประเทศ

๖) สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดย สปร. มีหน้าที่ ดังนี้

(๑) จัดทำโครงการกำกับ ดูแล และเร่งรัดติดตามผลการปฏิบัติงานตามมติคณะรัฐมนตรี ดังกล่าว

(๒) จัดทำโครงการอ่านภาพถ่ายทางอากาศเพื่อสนับสนุนการพิสูจน์สิทธิของ กพร. จังหวัด ทั่วประเทศ

(๓) ส่งมอบจำนวนที่ดินของรัฐให้คณะทำงานด้านที่ทำกินเพื่อการประกอบอาชีพใน คณะอนุกรรมการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการประกอบอาชีพและที่อยู่อาศัยดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

๗) กพร. จะรวบรวมค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานตามโครงการสำรวจจังหวัด จากหน่วยงานที่มี หน้าที่ดูแลรักษาที่ดินทั้ง ๗ ประเภท เสนอขอสนับสนุนงบประมาณจากคณะรัฐมนตรี และให้ไปตั้งเบิกจ่าย ไว้ที่หน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินนั้น

๘) สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดย สปร. มีหน้าที่กำกับ เร่งรัด ติดตามผลการดำเนินงานตามโครงการข้อ ๗)

๙) งบประมาณค่าใช้จ่ายเรื่องการกำกับ เร่งรัด ติดตามผลการดำเนินการตาม มติคณะรัฐมนตรี และค่าใช้จ่ายด้านการอ่านภาพถ่ายทางอากาศ คณะอนุกรรมการฯ จะพิจารณาดำเนินการขอสนับสนุน งบประมาณจากคณะรัฐมนตรีต่อไป และตั้งเบิกจ่ายที่ สป.ทส.

ดังนั้น การดำเนินงานตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ สำนักงาน ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดูแล รับผิดชอบเรื่องการกำกับ เร่งรัด ติดตามผลการ ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี และเรื่องการอ่านภาพถ่ายทางอากาศเพื่อสนับสนุน กพร. จังหวัด พิสูจน์ สิทธิการครอบครองที่ดินของราษฎรที่อยู่ในเขตที่ดินของรัฐ เป็นไปด้วยความเรียบร้อย และมีประสิทธิภาพ ส่วนหน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินของรัฐทั้ง ๗ ประเภท มีหน้าที่รับผิดชอบโครงการสำรวจจังหวัด ดังกล่าวข้างต้น^{๓๓}

๕. การนำนโยบายไปใช้ในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ

๕.๑ การปฏิบัติตามนโยบายในการคุ้มครองป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ

กระทรวงมหาดไทยได้นำนโยบายในการคุ้มครองป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐไปสู่การ ปฏิบัตินั้น โดยได้พิจารณาเห็นว่าที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน ถูกบุกรุก ยึดถือ ครอบครองเป็นจำนวนมาก ก่อให้เกิดผลกระทบทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และ การปกครอง ซึ่งสาเหตุหนึ่งเนื่องมาจากที่ดินดังกล่าวยังไม่ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเพื่อแสดงเขต ใต้เป็นหลักฐาน เป็นผลให้ผู้มีหน้าที่ดูแลรักษาตลอดจนราษฎรไม่ทราบอาณาเขตที่แน่นอนและก่อให้เกิด ปัญหาการบุกรุกในที่สุด จึงให้กรมที่ดินจัดทำโครงการเร่งรัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงทั่วประเทศ ให้เสร็จภายในระยะเวลา ๒ ปี (พ.ศ. ๒๕๓๕-๒๕๓๖) และเพื่อให้โครงการเร่งรัดออกหนังสือสำคัญสำหรับ ที่หลวงดังกล่าวบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนด จึงขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดถือเป็นนโยบายที่สำคัญของ

^{๓๓} สำนักงานแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, **แนวทางและ วิธีการดำเนินการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ**, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, ๒๕๔๙), หน้า ๓๕-๓๗.

กระทรวงมหาดไทย โดยให้ประชุมชี้แจงหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดที่เกี่ยวข้อง นายอำเภอ ปลัดอำเภอ ผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ และผู้มีหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ทั้งที่สาธารณประโยชน์และที่รกร้างว่างเปล่า เช่น นายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น เพื่อรับทราบและนำไปปฏิบัติ พร้อมทั้งขอให้กำชับผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และสภาตำบล ได้ถือปฏิบัติ ดังนี้ (หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๖๑๘/ว ๑๔๒๘ ลงวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๓๕)

(๑) ให้กวัดขึ้น สอดส่องดูแลอย่าให้มีการบุกรุกที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ทั้งที่สาธารณประโยชน์และที่รกร้างว่างเปล่า โดยเฉพาะกรณีที่ดินที่เพิ่งเข้าไปบุกรุกขอให้รีบดำเนินการโดยเฉียบขาดทันที อย่าปล่อยไว้จะยากต่อการแก้ไขสำหรับกรณีที่ดินที่บุกรุกมานานแล้วจะมีจำนวนมากก็ให้พิจารณาดำเนินการตามนโยบายและระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติที่ได้แจ้งให้จังหวัดทราบแล้ว

(๒) ให้ประชาสัมพันธ์ให้ราษฎรทราบถึงเนื้อที่และอาณาเขตของที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ทั้งที่สาธารณประโยชน์และที่รกร้างว่างเปล่า รวมทั้งรณรงค์ให้ราษฎรได้ตระหนักและวางแผนช่วยกันดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันมิให้มีการบุกรุก

(๓) เนื่องจากกรมที่ดินได้จัดการทำโครงการเร่งรัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงทั่วประเทศในระยะเวลา ๒ ปี (พ.ศ. ๒๕๓๕ - ๒๕๓๖) ฉะนั้น จึงขอให้อำเภอและกิ่งอำเภอได้รับยื่นคำขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง สำหรับที่สาธารณประโยชน์ตามระเบียบโดยด่วน เพื่อทางสำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขาแต่ละกรณี จะได้รวบรวมคำขอดังกล่าวส่งให้เจ้าหน้าที่จากส่วนกลางที่จะออกมาดำเนินการต่อไป และขอให้ตรวจสอบหาแนวเขตที่ดินให้ถูกต้องและเป็นที่ยุติก่อนที่เจ้าหน้าที่จะออกไปทำการรังวัดต่อไป

ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวสอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรี ที่ได้มีมติเห็นชอบเรื่องนโยบายและแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับที่สาธารณประโยชน์ที่ประชาชนให้ร่วมกัน (หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๒๐๖/ว ๖๑๓/๙ ลงวันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๓๖ ข้อ ๒ และข้อ ๔.๑) ดังนี้

(๑) รัฐไม่ควรให้เอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินแก่ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ

(๒) ให้เช่าหรืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์โดยเสียค่าตอบแทน หรือได้รับเอกสารพิเศษที่มีหลักเกณฑ์ทำนองเดียวกันกับเอกสาร ส.ป.ก. ตามจำนวนเนื้อที่ที่ได้บุกรุกครอบครองทำประโยชน์อยู่เดิมแล้วแต่กรณี แต่ต้องไม่สูงเกินกว่าที่ส่วนราชการที่รับผิดชอบพิจารณาเห็นสมควรทั้งนี้ โดยให้กำหนดค่าเช่าหรือค่าตอบแทนตามหลักการและวิธีการเกี่ยวกับค่าเช่าเดิม ตามพระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ กรณีเช่าในส่วนที่เกินกว่าจำนวนเนื้อที่ที่ส่วนราชการผู้รับผิดชอบเห็นสมควรให้คิดค่าเช่า หรือค่าตอบแทนในอัตราก้าวหน้า โดยคำนึงถึงอัตราการเช่าตามพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ ด้วย

๕.๒ การปฏิบัติตามนโยบายในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ

นอกจากรัฐจะมีมาตรการในการควบคุมดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐ มิให้ตกเป็นประโยชน์แก่ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดโดยเฉพาะแล้ว รัฐก็มีหน้าที่ที่จะแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในเรื่องที่ดินทำกินด้วย ดังนั้น เมื่อปรากฏว่า มีราษฎรบุกรุกเข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐจนสภาพที่ดินไม่อาจที่จะให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันต่อไปได้แล้ว เช่น มีการปลูกสร้างบ้านเรือนเป็นหลักฐานมั่นคงจนเต็มเนื้อที่ รัฐจะแก้ไขปัญหาได้อย่างไร นายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีหน้าที่โดยตรงในการดูแลรักษาที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน จะดำเนินคดีกับผู้บุกรุกโดยไม่คำนึงถึงปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนบางครั้งอาจไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ เพราะบางกรณีการบุกรุกที่ดิน

ของรัฐก็เกิดจากความบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ เช่น ไม่มีหลักเขตหรือปักป้ายแสดงให้เห็นว่าเป็นที่สาธารณประโยชน์ หรือหลักฐานของทางราชการไม่แน่นอน บางกรณีพนักงานเจ้าหน้าที่ก็ปล่อยปละละเลยให้ราษฎรบุกรุกที่ดินของรัฐโดยไม่จัดการให้ราษฎรออกไปจากที่ดินตั้งแต่ระยะแรกที่มีการบุกรุก การจะมาดำเนินการให้เขาออกจากที่ดินในภายหลังที่เขาได้สร้างบ้านเรือนเป็นหลักฐานมั่นคงแล้ว ก็คงจะไม่ใช่ผลดีในทางการปกครอง หรือในบางกรณีราษฎรผู้บุกรุกไม่มีที่ดินอยู่อาศัยและทำกินจริงๆ การให้ราษฎรออกจากที่ดินจึงอาจจะเกิดผลเสียมากกว่าผลดีเพราะฉะนั้น ในการแก้ไขปัญหारेื่องราษฎรบุกรุกที่ดินของรัฐ ในบางครั้งก็ไม่สามารถนำบทกฎหมายที่ให้อำนาจลงโทษผู้บุกรุกมาแก้ไขได้เสมอไป อาจต้องนำหลักทางรัฐศาสตร์มาใช้ในการแก้ไขปัญหาบ้าง แต่อย่างไรก็ดี มิได้หมายความว่ารัฐจะต้องมีหน้าที่แก้ไขปัญหาการบุกรุกของราษฎรด้วยการให้ความช่วยเหลือเสมอไป เพราะมีเช่นนั้น จะก่อให้เกิดปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐอย่างไม่สิ้นสุด รัฐจึงต้องมีมาตรการในการควบคุมดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐ โดยเฉพาะที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันโดยวิธีอื่นด้วย

การนำนโยบายแห่งรัฐไปใช้ในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ เป็นอีกช่องทางหนึ่งสำหรับการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในสังคม ซึ่งได้มีการดำเนินการมานานพอสมควรแล้ว แต่การดำเนินการดังกล่าวมิได้ใช้เป็นการทั่วไป จึงดูประหนึ่งว่าเมื่อจะนำนโยบายไปใช้แก้ไขปัญหาก็กรณีใดกรณีหนึ่งจะเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม และทำให้เข้าใจว่าเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมาย แต่ในความเป็นจริงแล้ว การนำนโยบายของรัฐบาลไปปฏิบัตินั้น จะมีบทบัญญัติของกฎหมายรองรับการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่รัฐทั้งสิ้น เนื่องจากหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่รัฐจะกระทำการใดๆ ให้มีผลกระทบต่อสถานะภาพสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล จะต้องมีความหมายให้อำนาจกระทำได้ และจะต้องกระทำการภายในกรอบที่กฎหมายกำหนด เพราะฉะนั้นแล้วการดำเนินการดังกล่าวก็จะขาดความชอบด้วยกฎหมาย ตัวอย่างของการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐตามนโยบายของรัฐบาลที่ได้ดำเนินการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ เช่น การจัดหาที่ดินแปลงใหม่ให้ราษฎรใช้เป็นที่อยู่อาศัยและทำกินทดแทน การถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้วนำจัดสรรให้ราษฎรได้ใช้เป็นที่อยู่อาศัยและทำกิน การผ่อนผันให้ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐได้อยู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเป็นการชั่วคราว การนำที่ดินของรัฐไปจัดให้ผู้บุกรุกตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และการจัดทำโครงการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ในที่สาธารณประโยชน์ที่มีการบุกรุก เพื่อจัดความยากจนและพัฒนาชนบท ดังนี้

๑) การจัดหาที่ดินแปลงใหม่ให้ราษฎรใช้เป็นที่อยู่อาศัยและทำกินทดแทน

ที่ดินของรัฐที่ราษฎรบุกรุกนั้น ถ้าหากรัฐยังมีความจำเป็นที่จะต้องใช้หรือสงวนไว้ให้ราษฎรได้ใช้ประโยชน์ หรือประชาชนยังต้องการใช้ประโยชน์อยู่ เช่น ที่ดินที่ประชาชนใช้เลี้ยงสัตว์ ต่อมาเมื่อราษฎรบุกรุกเข้าครอบครองทำประโยชน์ ในกรณีเช่นนี้ถ้าหากปรากฏว่า ราษฎรทั่วไปยังมีความต้องการใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวเป็นที่เลี้ยงสัตว์ร่วมกัน และในหมู่บ้านนั้นก็ไม่มีที่ดินแปลงใดเหมาะสมที่จะเป็นที่เลี้ยงสัตว์ได้ดีเท่า เมื่อรัฐมีมาตรการจะช่วยเหลือให้ผู้บุกรุกที่ดินทำกิน รัฐก็อาจจัดหาที่ดินรกร้างว่างเปล่าแปลงใหม่ให้ราษฎรใช้เป็นที่อยู่อาศัยและทำกินต่อไปได้ โดยปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือการจัดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน

๒) การถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแล้วนำจัดสรรให้ราษฎรได้ใช้เป็นที่อยู่อาศัยและทำกิน

การถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามมาตรา ๘ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ส่วนในเรื่องการจัดที่ดินให้ราษฎรผู้บุกรุกนั้นมีแนวทางปฏิบัติดังนี้

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

๒) มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๓๖ ในข้อ ๒ กำหนดว่า รัฐไม่ควรให้ออกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินแก่ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ

๓) คณะกรรมการประสานงานการบุกรุกที่ดินของรัฐส่วนกลาง (กปร.ส่วนกลาง) พิจารณาในการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๔๐ เมื่อวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๐ มีมติว่า

(๑) ควรยืนยันหลักการตามมติคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติปี ๒๕๑๗ คือ เมื่อมีความจำเป็นจะต้องถอนสภาพที่สาธารณประโยชน์ที่มีผู้บุกรุกก็จะไม่ให้กรรมสิทธิ์ แต่จะจัดให้เช่าเนื่องจากสอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๓๖ ที่กำหนดว่า รัฐไม่ควรให้ออกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินแก่ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ

(๒) ไม่สมควรมีการถอนสภาพเว้นแต่เฉพาะกรณีจำเป็นจริงๆ เพื่อประโยชน์ราชการ และเป็นที่ดินที่ราษฎรไม่ใช้ประโยชน์ร่วมกันต่อไปแล้ว

(๓) เมื่อถอนสภาพแล้วควรริบดำเนิการออกเอกสารสิทธิให้เป็นกรรมสิทธิ์ของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และให้ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนั้นนำมาจัดให้เช่า และจัดเก็บค่าเช่าเป็นรายได้บำรุงท้องถิ่นของตนเอง

(๔) การจัดให้เช่าควรให้เฉพาะผู้บุกรุกเดิม

(๕) ควรพิจารณาจัดให้เช่าระยะยาวได้โดยไม่ต้องถอนสภาพ

๓) การผ่อนผันให้ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐได้อยู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเป็นการชั่วคราว

วิธีการนี้เป็นผลสืบเนื่องจากการดำเนินการกับผู้บุกรุกที่ดินของรัฐตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา ๙ และมาตรา ๑๐๘ ที่ได้แก้ไขโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ (พ.ศ. ๒๕๑๕) รัฐไม่มีความประสงค์จะเอาความผิดกับผู้บุกรุกที่ดินของรัฐที่เกิดขึ้นก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ (พ.ศ. ๒๕๑๕) ใช้บังคับ ทั้งยังมีมาตรการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐดังกล่าวด้วย กล่าวคือผู้บุกรุกที่ดินของรัฐอยู่ก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ใช้บังคับประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา ๑๐๘ ยังไม่ถือว่าผู้บุกรุกมีความผิด แต่ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ฝ่าฝืนปฏิบัติตามระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๑๕) ว่าด้วยวิธีปฏิบัติในการแจ้งและออกคำสั่งแก่ผู้ฝ่าฝืนมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๕ ใช้บังคับ โดยให้มาจัดการทำบันทึกไว้เป็นหลักฐานต่อทางราชการภายในเวลาที่กำหนดว่าได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินเป็นเนื้อที่เท่าใด ตั้งแต่เมื่อใดและจะออกไปจากที่ดินนั้นได้เมื่อใด หรือให้มาทำความตกลง เพื่อเสียค่าตอบแทนตามอัตราและเวลาที่ทางราชการกำหนดให้ หรือจะผ่อนผันให้อยู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์เป็นการชั่วคราวโดยเสียค่าตอบแทนหรือไม่ก็ได้

๔) การนำที่ดินของรัฐไปจัดให้ผู้บุกรุกตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดิน

เป็นการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๓๖ ตัวอย่างเช่น ในกรณีที่สาธารณประโยชน์ที่ประชาชนได้เลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้ว และได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งจะมีผลเป็นการถอนสภาพที่สาธารณประโยชน์แปลงดังกล่าวตามมาตรา ๒๖ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๔ หากราษฎรประสงค์จะดำเนินการปฏิรูปที่ดิน และอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้ก็สามารถดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้ แต่กรณีดังกล่าวจะต้องให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาให้ความเห็นก่อน

๕) การจัดที่ดินตามนโยบายการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนโดยไม่ให้กรรมสิทธิ์

เป็นการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ ในเรื่อง การจัดที่ดินให้ประชาชนเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนและการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ซึ่งกำหนดให้หน่วยงาน ที่ดูแลที่ดิน ๓ ประเภท ได้แก่ (๑) ที่สาธารณประโยชน์ (๒) ที่ราชพัสดุประเภทใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ (๓) ที่ป่าสงวนแห่งชาติ (๔) ที่ป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี (๕) ที่ดินในเขต ส.ป.ก. (๖) ที่ดินที่ มอบให้คนมสสร้างตนเอง แต่ยังไม่ได้นำมาดำเนินการจัดสรร และ (๗) ที่ดินที่มอบให้จัดตั้งนิคมสหกรณ์ แต่ยังไม่ได้นำมาดำเนินการจัดสรร นำที่ดินที่อยู่ในความรับผิดชอบและอยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะจัดให้แก่ประชาชนได้ ไปดำเนินการ จัดสรร ตามนโยบายการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนแต่ไม่ ให้กรรมสิทธิ์ ในที่ดิน

ในส่วนของกระทรวงมหาดไทยได้มอบหมายให้กรมที่ดินดำเนินการตามนโยบาย การแก้ไขปัญหาความยากจน โดยการจัดทำโครงการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณประโยชน์ ที่มีการบุกรุก เพื่อขจัดความยากจนและพัฒนาชนบทหรือโครงการจัดที่ดินของรัฐขจัดความยากจน กำหนด แนวทางในการดำเนินการโดยให้อำเภอ/กิ่งอำเภอ ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คัดเลือกแปลงที่ดิน สาธารณประโยชน์ที่ประชาชนเล็กใช้ประโยชน์ร่วมกัน และมีผู้บุกรุกเต็มแปลงหรือบางส่วน ซึ่งผู้บุกรุกดังกล่าว ต้องเป็นผู้ยากจนไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง หรือมีแต่น้อยไม่เพียงพอ และยอมรับการดำเนินการตามหลักเกณฑ์ ที่กำหนด มาจัดทำโครงการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณประโยชน์ที่มีการบุกรุก เพื่อขจัด ความยากจนและพัฒนาชนบท เสนอผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่ออนุมัติจัดทำโครงการและเสนอกรมที่ดินให้ ความเห็นชอบและจัดสรรงบประมาณในการดำเนินการ วิธีการจัดที่ดินให้ตามสภาพเดิมที่ครอบครองอยู่ ครอบครัวยุติไม่เกิน ๑๕ ไร่ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงจำนวนสมาชิกในครัวเรือน อาชีพ และความสามารถในการผลิต แล้วดำเนินการออกหนังสืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ และเสียค่าตอบแทนในอัตราที่ต่ำ ตามระเบียบ กระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการอนุญาตให้ประชาชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๗ ประกอบมาตรา ๙ และมาตรา ๙/๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งปัจจุบันรัฐบาลมีนโยบายที่จะจัดที่ดิน ทำกินในลักษณะ แปลงรวมแต่ไม่ให้กรรมสิทธิ์ โดยให้ราษฎรรวมกันเป็นกลุ่ม เช่น กลุ่มสหกรณ์ หรือรูปแบบอื่นที่เหมาะสม ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและคุณสมบัติที่คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) กำหนด กระทรวง มหาดไทยจึงได้ปรับแผนการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล โดยจัดทำโครงการจัดที่ดิน ทำกินและที่อยู่อาศัยในที่ดินสาธารณประโยชน์ในรูปแบบแปลงรวมเท่านั้น

๖. หลักการ เงื่อนไข และขั้นตอนการดำเนินการผ่อนผันให้ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐได้อยู่อาศัย หรือใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเป็นการชั่วคราว

ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา ๙ อยู่ก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ (พ.ศ. ๒๕๑๕) ใช้บังคับ (ก่อนวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๑๕) หากประสงค์จะขอเข้าอยู่อาศัยหรือ ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเป็นการชั่วคราวต้องปฏิบัติตามระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๑๕) ว่าด้วยวิธีปฏิบัติในการแจ้งและออกคำสั่งแก่ผู้ฝ่าฝืนมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินอยู่ ก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๕ ใช้บังคับ ดังนี้

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

(๑) ที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้ เพื่อใช้ประโยชน์ของทางราชการ เมื่อทบวงการเมืองซึ่งมี หน้าที่ดูแลรักษาหรือใช้ประโยชน์ร้องขอให้พนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งให้ผู้ฝ่าฝืนทราบเพื่อปฏิบัติกรอย่างหนึ่ง อย่างใด ดังต่อไปนี้

ก. ให้มาจัดการทำบ้านที่ไว้เป็นหลักฐานต่อทางราชการภายในเวลาที่กำหนดว่า ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินเป็นเนื้อที่เท่าใด ตั้งแต่เมื่อใดและจะออกไปจากที่ดินนั้นได้เมื่อใด

ข. ให้มาทำความตกลง เพื่อเสียค่าตอบแทนตามอัตราและเวลาที่ทางราชการกำหนดให้

ค. เมื่อมีความจำเป็นอาจสั่งให้ผู้ฝ่าฝืนและบริวารออกไปจากที่ดินหรือรื้อถอน สิ่งปลูกสร้างออกไปจากที่ดินด้วยก็ได้

(๒) ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ให้มีคำสั่งให้ผู้ฝ่าฝืนออกไปจากที่ดิน เว้นแต่กรณีที่มีเหตุผลและความจำเป็นพิเศษ และไม่เป็นการกระทำให้เสื่อมประโยชน์ ในการที่ประชาชนจะใช้ที่ดินนั้น จะผ่อนผันให้อยู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์เป็นการชั่วคราวโดยเสียค่าตอบแทน หรือไม่ก็ได้

(๓) การขอเช่าอยู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเป็นการชั่วคราว ให้ดำเนินการตาม หมวด ๓ ว่าด้วยการขออยู่อาศัยหรือเช่าใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเป็นการชั่วคราว

๒) ขั้นตอนการยื่นคำขอ (ระเบียบฯ ข้อ ๑๐)

การขอเช่าอยู่อาศัยและใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเป็นการชั่วคราวให้ดำเนินการ ดังนี้

(๑) ให้ผู้ขอยื่นคำร้องตามแบบที่ทางราชการกำหนดต่อนายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็น หัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ และผู้ขอจะต้องเป็นผู้ได้เข้ายึดถือครอบครองหรือใช้ประโยชน์ ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๕ ใช้บังคับ

(๒) เมื่อได้รับคำร้องแล้ว ให้นายอำเภอและปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่ หรือข้าราชการที่ได้รับมอบหมายออกไปตรวจสอบสภาพที่ดิน จำนวนเนื้อที่ที่ครอบครองและการใช้ประโยชน์ ในที่ดินนั้น

(๓) ผู้ได้รับผ่อนผันให้อยู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐจะต้องเสียค่าตอบแทน ให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดตามข้อ ๑๑ เว้นแต่กรณีขอขยี้ดเวลาออกไปจากที่ดินตามข้อ ๘ จึงไม่ต้อง เสียค่าตอบแทน”

๓) การดำเนินการของเจ้าหน้าที่

กระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่ง ที่ ๓๖๑/๒๕๑๕ ลงวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๑๕ วางระเบียบ เกี่ยวกับการอนุญาตให้เช่าอยู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเป็นการชั่วคราวไว้ ดังนี้

ข้อ ๑ การขออนุญาตให้ผู้ขอยื่นคำขอตามแบบ ท.ด. ๓/๓ ท้ายคำสั่งนี้

ข้อ ๒ เมื่อผู้ขอมาคำขอมายื่นให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ตรวจสอบรายการว่ามีครบถ้วนหรือไม่ ถ้าไม่มีการบกพร่องอย่างใดก็ให้ลงบัญชีรับทำการของอำเภอหรือกิ่งอำเภอ

ข้อ ๓ การตรวจสอบสภาพที่ดินให้ใช้แบบ ท.ด. ๓/๔ ท้ายคำสั่งนี้

ข้อ ๔ การอนุญาตให้ออกหนังสืออนุญาตตามแบบ ท.ด. ๓/๙ ท้ายคำสั่งนี้

๔) พนักงานเจ้าหน้าที่

พนักงานเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการตามมาตรา ๑๐๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งที่ ๓๓๐/๒๕๓๙ ลงวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๓๙ แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตาม มาตรา ๑๐๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน คือ

(๑) อธิบดีกรมที่ดินเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในเขตกรุงเทพมหานคร

(๒) ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในเขตท้องที่จังหวัด

โดยให้ผู้ดำรงตำแหน่งตาม (๑) และ (๒) มีอำนาจหรือมอบอำนาจให้พนักงานอื่นมีอำนาจ ในการดำเนินการในกรณีที่มีการบุกรุกเข้าไปครอบครองทำประโยชน์หรือกระทำโดยประการอื่นใดในที่ดิน ของรัฐ โดยไม่ได้รับอนุญาตอันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

๕) เงื่อนไขที่ผู้ได้รับการผ่อนผันต้องปฏิบัติ (ระเบียบฯ ข้อ ๑๒ - ๑๓)

การที่ประมวลกฎหมายที่ดินตามมาตรา ๑๐๘ บัญญัติยินยอมให้บุกรุกที่ดินของรัฐ ขอเช่าอยู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ จึงเป็นการให้ความช่วยเหลือผู้บุกรุกในที่ดินของรัฐ ซึ่งมีเหตุผล และความจำเป็นเป็นพิเศษในเรื่องที่ดินทำกิน ผู้ที่ได้รับอนุญาตจึงต้องปฏิบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการ จัดที่ดินแห่งชาติได้วางไว้ คือ

- (๑) ต้องชำระค่าตอบแทน ณ สำนักงานอำเภอหรือกิ่งอำเภอ ต่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอ ผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ตามจำนวนและเวลาที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนด
 - (๒) ต้องใช้ประโยชน์ในที่ดินตามประเภทของกิจการที่ระบุด้วยตนเอง
 - (๓) ต้องประกอบกิจการตามเขตและเนื้อที่ที่ได้รับผ่อนผันและในการนี้ได้รับการผ่อนผัน ให้อยู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ต้องปักหลักเขตให้ปรากฏเป็นหลักฐานแน่นอน
 - (๔) ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดให้ปฏิบัติเป็นการเฉพาะราย
 - (๕) ถ้าไม่ปฏิบัติตามข้อ (๑) - (๔) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีหนังสือแจ้งให้ผู้ได้รับอนุญาต ปฏิบัติให้ถูกต้องและถ้าเห็นว่าไม่ควรให้อยู่อาศัยต่อไป พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ออกจากที่ดินได้
- กล่าวโดยสรุป ผู้ที่บุกรุกที่ดินของรัฐอยู่ก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ (พ.ศ. ๒๕๑๕) ใช้บังคับ สามารถยื่นคำขอเช่าอยู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์ในที่ดินที่บุกรุกได้ ส่วนพนักงานเจ้าหน้าที่จะผ่อนผัน หรือไม่ขึ้นอยู่กับเหตุผลและความจำเป็น เช่น ผู้บุกรุกไม่มีที่ดินใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ในกรณีนี้จะต้อง เสียค่าตอบแทนให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด และการผ่อนผันให้อยู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์นั้นเป็นการ ผ่อนผันเพียงชั่วคราว ทางราชการอาจจะให้ผู้ได้รับการผ่อนผันออกจากที่ดินเมื่อใดก็ได้

๓. การดำเนินการจัดที่ดินตามโครงการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณะประโยชน์ ที่มีการบุกรุก เพื่อขจัดความยากจนและพัฒนาชนบท

ในปี พ.ศ. ๒๕๔๖ รัฐบาลมีนโยบายเร่งด่วนในการแก้ไขปัญหาของประเทศที่สำคัญ ๓ ปัญหา ได้แก่ ปัญหาความยากจน ปัญหายาเสพติด และปัญหาคอร์รัปชัน โดยเฉพาะปัญหาความยากจน ซึ่งมีปัญหา ที่ดินทำกินเป็นปัญหาที่สำคัญประการหนึ่ง สำนักงานรัฐมนตรีได้มีคำสั่งที่ ๒๒๘/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๔๖ แต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยการและกำกับการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐ เพื่อแก้ไข ปัญหาความยากจน (กอ. ขตจ) โดยคณะกรรมการฯ ได้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๔๗ ให้ความเห็นชอบขอเสนอในการนำที่ดินของรัฐมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยนำมาจัดสรรให้ประชาชน เช่าอยู่อาศัยทำกินและจัดระเบียบการถือครองที่ดินของรัฐ ซึ่งได้กำหนดวิธีดำเนินการโดยนำที่ดินของรัฐ ที่เป็นที่ว่างมาจัดให้ประชาชนอยู่อาศัยทำกิน ส่วนที่ดินของรัฐที่มีการบุกรุกให้นำมาจัดระเบียบและออกหนังสือ อนุญาตให้ทำกินในที่ดินของรัฐ และได้มอบหมายให้หน่วยงานนำที่ดินของรัฐที่อยู่ในความรับผิดชอบ ไปดำเนินการตามนโยบายดังกล่าว ซึ่งเป็นการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ เรื่อง การบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน

ในส่วนของกรมที่ดินได้จัดทำแผนปฏิบัติการตามแนวนโยบายการบริหารจัดการการใช้ ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน เสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอนุมัติเมื่อ วันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๔๗ ซึ่งเป็นการนำที่ดินสาธารณะประโยชน์ที่หมดความจำเป็นใช้ประโยชน์ร่วมกัน ราษฎรได้เลิกใช้แล้ว และมีผู้ครอบครองทำกินอยู่เป็นเวลานานแล้ว มาจัดระเบียบการถือครองที่ดินให้แก่ ราษฎรที่ยากจนที่ไม่มีที่ดินทำกิน หรือมีน้อยไม่เพียงพอ ตามโครงการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่มี การบุกรุกเพื่อขจัดความยากจนและพัฒนาชนบทของกรมที่ดิน เรียกโดยย่อว่า “โครงการจัดที่ดินของรัฐ

ขจัดความยากจน” เป็นการดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการอนุญาตประชาชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๓^{๓๔} โดยกรมที่ดินได้วางแนวทางในการดำเนินการตามโครงการจัดที่ดินของรัฐ ขจัดความยากจนไว้ สรุปได้ดังนี้^{๓๕}

ขั้นตอนการเตรียมการ

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

ขั้นตอนการดำเนินการจัดที่ดิน

๑) การคัดเลือกแปลงที่ดินที่สาธารณประโยชน์ที่มีการบุกรุก โดยคุณสมบัติของแปลงที่ดิน ที่ดินที่จะนำมาจัด มีดังนี้

- (๑) ที่สาธารณประโยชน์ที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันที่มีผู้บุกรุกเต็มแปลง หรือบางส่วน
- (๒) มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) แล้ว
- (๓) ในกรณีไม่มี น.ส.ล. หากสามารถดำเนินการออก น.ส.ล. ได้ ก็ให้นำมาจัดทำโครงการได้

โดยจัดให้มีการออก น.ส.ล. ไปในคราวเดียวกัน

- (๔) ประชาชนต้องเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันในแปลงที่ดินที่จะนำมาจัดที่ดินแล้ว
- (๕) การบุกรุกต้องมีการทำประโยชน์ชัดเจนถาวรมาเป็นเวลานาน (ก่อนตุลาคม ๒๕๔๖)
- (๖) ที่ดินสาธารณประโยชน์ดังกล่าว จะต้องไม่อยู่ในพื้นที่ที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขต

ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) หรือพื้นที่ป่าไม้

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

(๘) ผู้ครอบครอง (บุกรุก) จะต้องยอมรับว่า ที่ดินที่ครอบครองอยู่ในที่สาธารณประโยชน์ และยอมรับการดำเนินการตามโครงการจัดที่ดินของรัฐ ขจัดความยากจนหากไม่ยอมรับก็ต้องกันออก แล้วไปสู่ขั้นตอนการพิสูจน์สิทธิ

(๘.๑) กรณีมีผู้โต้แย้งสิทธิในที่ดินให้กันที่ดินส่วนนั้นออกจากโครงการจัดที่ดินเพื่อดำเนินการพิสูจน์สิทธิตามแนวทางของ กพร. หากพิสูจน์สิทธิแล้วเป็นผู้บุกรุกจริงจะต้องมาขอรับการจัดที่ดินตามหลักเกณฑ์และแนวทางข้างต้น หากยังไม่ยอมรับจะต้องพิจารณาดำเนินการตามกฎหมาย

(๘.๒) กรณีที่มีผู้คัดค้านแนวเขตที่สาธารณประโยชน์ให้กันพื้นที่บริเวณนั้นออกจากโครงการจัดที่ดิน แล้วดำเนินการตามแนวทางของ กพร. กฎกระทรวง และระเบียบ คำสั่งที่เกี่ยวข้องต่อไป

(๙) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น อำเภอ และจังหวัดเห็นชอบให้นำที่ดินสาธารณประโยชน์ดังกล่าวมาดำเนินการตามโครงการจัดที่ดินของรัฐ ขจัดความยากจน

(๑๐) อำเภอ/องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจัดประชาคมประชุมชี้แจงราษฎรในพื้นที่ดำเนินการ เพื่อให้ทราบถึงนโยบายของรัฐบาล และแนวทางดำเนินการตามโครงการจัดที่ดินของรัฐ ขจัดความยากจน

๒) การวางแผนแปลงที่ดิน

- (๑) ให้จัดที่ดินให้ตามสภาพเดิม

^{๓๔} กรมที่ดิน, โครงการจัดที่ดินของรัฐ ขจัดความยากจน, (กรุงเทพมหานคร : กรมที่ดิน, ๒๕๔๕), หน้า ๑๓ - ๑๗.

(๒) ครอบครองละไม่เกิน ๑๕ ไร่ โดยคำนึงถึง จำนวนสมาชิกในครัวเรือน อาชีพความสามารถ ในการผลิต หากครอบครองเกิน ๑๕ ไร่ ให้พิจารณาจัดให้ครอบครอง ที่ ๒ หรือ ที่ ๓ ตามหลักเกณฑ์ที่ กำหนดในการลงทะเบียนฯ

(๓) ถ้าดำเนินการแล้วยังคงมีที่ดินที่ครอบครองเกินอยู่อีกให้ส่งมอบคืน เพื่อนำไปจัดสรร ให้ราษฎรผู้ยากจนที่ลงทะเบียนไว้แล้วและอยู่ในพื้นที่ดังกล่าวเป็นลำดับแรก การรังวัดวางผังแปลงที่ดินหาก สำนักงานที่ดินใดมีช่างรังวัดไม่เพียงพอให้ดำเนินการขอให้ทางกรมที่ดินส่งช่างรังวัดจากส่วนกลางมาช่วยได้

๓) การจัดทำสาธารณูปโภค

(๑) จัดให้มีพื้นที่เพื่อการสาธารณูปโภคตามความเหมาะสม เช่น ถนน แหล่งน้ำหรืออื่นๆ โดยในกรณีที่จำเป็นจะต้องขยาย หรือจัดให้มีพื้นที่เพื่อการสาธารณูปโภคเพิ่มขึ้นจะทำความตกลงกับราษฎร ผู้ครอบครองเพื่อขอพื้นที่ที่ครอบครองมาดำเนินการ

(๒) ในการจัดทำ ปรับปรุง หรือพัฒนาสิ่งสาธารณูปโภคตาม (๓.๑) จะพิจารณาดำเนินการ ตามความจำเป็นและเหมาะสมแก่สภาพท้องถิ่น

๔) การคัดเลือกบุคคล

(๑) คุณสมบัติของผู้ได้รับการคัดเลือก

(๑.๑) เป็นผู้ยากจน มีสัญชาติไทย บรรลุนิติภาวะ หรือเป็นหัวหน้าครอบครัว และ ได้ลงทะเบียนแสดงความประสงค์ขอที่ดินทำกินตามนโยบาย

(๑.๒) ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง หรือมีแต่ไม่เพียงพอ การจะตรวจสอบว่าบุคคลใด ยากจนจริงให้ทำโดยวิธีการประชาคมให้เป็นที่ยอมรับกันเอง

(๑.๓) ครอบครองทำประโยชน์ในที่สาธารณประโยชน์ดังกล่าวอย่างชัดเจนมาเป็น เวลานาน

(๑.๔) เป็นผู้มิถุมีลำน้อยอยู่ในท้องที่ที่จะดำเนินการ เว้นแต่ หากมีที่ดินเหลือเพียงพอ จะได้พิจารณาจัดให้บุคคลต่างท้องที่ตามลำดับความเหมาะสม

(๒) ให้ อำเภอ/องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตรวจสอบคุณสมบัติราษฎรผู้บุกรุกว่า เป็นผู้อยู่ในหลักเกณฑ์โดยจัดทำประชาคมเพื่อตรวจสอบว่าบุคคลดังกล่าวยากจน และไม่มีที่ดินทำกินหรือ มีแต่ไม่เพียงพอ

(๓) หากปรากฏในภายหลังว่า บุคคลที่ได้รับการจัดที่ดินขาดคุณสมบัติ ให้อำเภอเสนอ ผู้ว่าราชการจังหวัดยกเลิกการอนุญาตและนำไปจัดให้แก่ผู้ลงทะเบียนที่อยู่ในหลักเกณฑ์ข้างต้นต่อไป

๕) การจัดทำโครงการ

เมื่อคัดเลือกแปลงที่สาธารณประโยชน์ได้แล้วให้ อำเภอ/กิ่งอำเภอ องค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่นจัดทำโครงการจัดที่ดินเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาอนุมัติส่งโครงการให้กรมที่ดิน ตรวจสอบเพื่อโอนเงินงบประมาณ

การอนุญาต

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้มีอำนาจในการอนุญาต แต่กระทรวงมหาดไทย มีคำสั่งที่ ๑๐๖/๒๕๓๔ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๓๔ มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการ พิจารณาอนุญาตให้ผู้ที่อยู่ในหลักเกณฑ์เข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่สาธารณประโยชน์โดยออกหนังสือ อนุญาตตามแบบที่กำหนดในระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการอนุญาตให้ประชาชนใช้ประโยชน์ ในที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๓/

แต่กรณีการขอใช้ที่ดินของเอกชน หน่วยงานของรัฐ องค์การบริหารส่วนตำบลขอใช้ที่ดินตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นการขอใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณะประโยชน์ทั่วไปจะใช้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณะประโยชน์ พ.ศ. ๒๕๔๓ และก่อนที่อนุญาตจะต้องเสนอให้กระทรวงมหาดไทย เห็นชอบก่อนแล้วจึงจะให้ผู้ว่าราชการจังหวัดออกใบอนุญาตได้ แต่ถ้าเป็นโครงการจัดที่ดินไม่ต้องเสนอกระทรวงมหาดไทยก่อน ถือว่ากระทรวงมหาดไทยอนุมัติในหลักการไว้แล้วเนื่องจากคณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติมีมติเห็นชอบแล้วจึงจะดำเนินการจัดที่ดินได้

ขั้นตอนการอนุญาตให้ประชาชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ตามโครงการจัดที่ดินของรัฐ ขจัดความยากจน

๑) คัดเลือกคุณสมบัติบุคคลตามหลักเกณฑ์ โดยผ่านการตรวจสอบคุณสมบัติคนยากจนจากการจัดทำประชาคมแล้ว ให้ อำเภอ/องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น แสดงความประสงค์ พร้อมแผนงานโครงการ แผนผัง การแบ่งแปลง และรายชื่อของผู้ที่ได้รับการคัดเลือก

๒) สำนักงานที่ดินจังหวัด สรุปเรื่องราวความเป็นมา เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการประชุมคณะกรรมการพิจารณาเพื่ออนุญาตให้ประชาชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ และนัดหมายวันประชุมคณะกรรมการพิจารณาเพื่ออนุญาตให้ประชาชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันรับคำขอ

๓) คณะกรรมการฯ พิจารณา ตามหลักเกณฑ์การอนุญาต (หมวด ๓) ข้อ ๑๐ ทั้งนี้ จำนวนเนื้อที่ที่อนุญาต ต้องไม่เกินครอบครัวละ ๑๕ ไร่ ถ้าเกินให้ปรับลดส่วนที่เกินให้ผู้ขอใช้ประโยชน์รายอื่นต่อไป โดยมีระยะเวลาอนุญาตคราวละ ๕ ปี

๔) คณะกรรมการฯ มีมติอนุญาต ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดดำเนินการออกใบอนุญาตภายใน ๗ วัน นับแต่วันที่มามีมติ

๕) กำหนดวันให้ผู้รับอนุญาตมารับใบอนุญาตลงชื่อรับทราบเงื่อนไขในการอนุญาต ผู้รับอนุญาตรับใบอนุญาต รับเงื่อนไขใบอนุญาต และเสียค่าตอบแทนตามมาตรา ๙ ทวิ

การเสียค่าตอบแทน

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

งบประมาณ

เมื่อจัดทำโครงการจัดที่ดินเสร็จแล้วก็ให้ของบประมาณไปที่กรมที่ดิน สำหรับใช้เป็นค่าใช้จ่ายในการรังวัดตรวจสอบหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ค่าใช้จ่ายในการรังวัดวางผังแปลงที่ดิน และการจัดทำสาธารณูปโภค

การปรับปรุงโครงการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) กำหนด

สืบเนื่องจาก พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๗ นโยบาย ข้อ ๙ การรักษาความมั่นคงของฐานทรัพยากร และการสร้างสมดุลระหว่างการอนุรักษ์กับการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน ข้อ ๙.๓ “...เร่งรัดการจัดสรรที่ดินให้แก่ผู้ยากไร้โดยไม่ต้องเป็นกรรมสิทธิ์แต่รับรองสิทธิร่วมในการจัดการที่ดินของชุมชน...” รัฐบาลจึงได้ดำเนินการ

ตามนโยบายดังกล่าว โดยจัดให้มีคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) เพื่อจัดทำนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ รวมถึงการกำหนดแนวทางหรือมาตรการเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ โดยกระทรวงมหาดไทยได้มอบหมายให้กรมที่ดินพิจารณาปรับแผนดำเนินการตามโครงการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่มีการบุกรุกเพื่อขจัดความยากจนและพัฒนาชนบทของกรมที่ดินหรือโครงการจัดที่ดินของรัฐ ขจัดความยากจน เป็นการดำเนินการตามโครงการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณะประโยชน์ที่มีการบุกรุก เพื่อขจัดความยากจนและพัฒนาชนบท เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาลในเรื่องจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนในลักษณะแปลงรวม โดยมีให้กรรมสิทธิ์ แต่อนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐเป็นกลุ่มหรือชุมชนตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) กำหนดในรูปแบบสหกรณ์ หรือรูปแบบอื่นที่เหมาะสม โดยได้ปรับปรุงรูปแบบการดำเนินการจากการอนุญาตให้บุคคลใช้ประโยชน์ในที่ดินรายบุคคล เป็นการอนุญาตในรูปแบบแปลงรวมตามนโยบาย คทช. ดังกล่าว และได้กำหนดคุณสมบัติบุคคลที่จะได้รับการคัดเลือก ดังนี้

- ๑) บุคคลสัญชาติไทย
- ๒) เป็นผู้ยากไร้ไม่มีที่ทำกิน และ/หรือที่อยู่อาศัย หรือมีรายได้ต่อปีไม่เกิน ๓๐,๐๐๐ บาท/คน
- ๓) บรรลุนิติภาวะแล้ว หรือเป็นหัวหน้าครอบครัว
- ๔) มีถิ่นที่อยู่ในท้องที่ที่จะจัดที่ดินหรือใกล้เคียง
- ๕) มีความสามารถทำประโยชน์ในที่ดินได้
- ๖) ไม่เป็นคนวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
- ๗) ยินยอมปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับข้อกำหนด และเงื่อนไขที่กำหนด
- ๘) ปัจจุบันยังมิได้รับการช่วยเหลือในการจัดที่ดินจากทางราชการ
- ๙) กรณีที่คณะอนุกรรมการนโยบายที่ดินจังหวัดพิจารณาถึงความจำเป็น เพื่อประโยชน์ใน

ทางเศรษฐกิจ สังคม และความสงบเรียบร้อย โดยคำนึงถึงลักษณะพื้นที่สภาพการใช้ประโยชน์ ทำประโยชน์ คณะอนุกรรมการนโยบายที่ดินจังหวัด (คทช.จังหวัด) จะผ่อนผันการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์เป็นการเฉพาะรายก็ได้

การดำเนินการดังกล่าวยังคงถือปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการอนุญาตให้ประชาชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยให้จังหวัดปรับแผนการดำเนินการตามโครงการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณะประโยชน์ที่มีการบุกรุก เพื่อขจัดความยากจนและพัฒนาชนบทให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล ในเรื่องการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนในลักษณะแปลงรวม และมีมติของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) สำหรับโครงการที่จังหวัดส่งให้กรมที่ดินภายหลังวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๔ ตามนัยหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๕๑๑.๔/ว ๓๓๕๑ ลงวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๔ เรื่อง การปรับแผนปฏิบัติการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ กรณี มีการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน และตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๕๑๑.๔/ว ๖๐๑๔ ลงวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๕๔ เรื่อง การจัดทำโครงการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณะประโยชน์ที่มีการบุกรุกเพื่อขจัดความยากจนและพัฒนาชนบท ปิงปาระมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙

บทที่ ๕

การจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์

บทที่ ๕

การจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์

๑. ประวัติการจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์

การจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์นั้น ได้มีการจัดทำมานานแล้ว ซึ่งตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ มาตรา ๑๑๔ บัญญัติว่า “กรมการอำเภอต้องตรวจให้รู้ทำเลที่ทำมาหาเลี้ยงชีพของราษฎรในอำเภอนั้น คือ ที่นา ที่สวน ที่จับสัตว์น้ำ เป็นต้น และต้องสอบสวนให้รู้ว่ที่เหล่านั้นอาศัยสายน้ำทางใด ควรทำบัญชีมีทะเบียนไว้ในที่ว่าการอำเภอ” บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้กรมการอำเภอควรจัดทำบัญชีที่ดิน ที่นา ที่สวน ที่ห้วย หนอง คลอง บึง เอาไว้เป็นคู่มือในการปฏิบัติงานตามหน้าที่ การจัดทำทะเบียนที่ดินตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่เป็นการจัดทำทั้งทะเบียนที่ดินทั้งหมด รวมทั้งที่ดินสาธารณะประโยชน์ด้วย ต่อมาได้มีพระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงให้มีการสำรวจที่ดินสาธารณะประโยชน์ทุกแปลง ไม่ว่าจะได้มีการหวงห้ามไว้หรือไม่ โดยในส่วนของกระทรวงมหาดไทยได้มีการวางระเบียบ คำสั่ง และสั่งการเกี่ยวกับการจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ดังนี้

(๑) กระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่ง ที่ ๒๕๐/๒๔๗๙ ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๔๗๙ วางระเบียบให้นำที่ดินที่ได้มีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามตามพระราชบัญญัติหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๘ ลงทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ไว้เป็นหลักฐานด้วย

(๒) ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ ๒๒๐/๒๔๙๑ ลงวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๔๙๑ สั่งให้จังหวัดต่างๆ พิจารณาตรวจสอบทะเบียนที่ดินหวงห้ามและหนองน้ำสาธารณะภายในท้องที่ว่ามีการออกทับหรือเหลื่อมล้ำที่ดินของเอกชนที่ได้ครอบครองก่อนประกาศหรือไม่ แล้วจัดทำทะเบียนเพื่อให้ทราบว่ามีที่แห่งอยู่ในท้องที่ใด หมู่ใด ตำบลใด ได้ประกาศหวงห้ามไว้ตั้งแต่เมื่อใด ฯลฯ เพื่อจังหวัดจะได้ดำเนินการกับผู้บุกรุกต่อไป

(๓) ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ ๓๕๓/๒๔๙๒ ลงวันที่ ๒ กันยายน ๒๔๙๒ สั่งให้จังหวัดนำที่ดินสาธารณะประโยชน์ซึ่งไม่ปรากฏหลักฐานหวงห้าม หรือทางการมิได้หวงห้ามแต่ได้กลายเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามกฎหมายแล้ว ขึ้นทะเบียนเอาไว้เป็นหลักฐาน ยกเว้นที่สาธารณประโยชน์ที่เกิดขึ้นโดยสภาพ เช่น แม่น้ำ คลอง ห้วย บึง พร้อมทั้งให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการปักหลักเขตไว้เป็นหลักฐานและทำป้ายปักไว้ ณ ที่ดินนั้น ให้ราษฎรทราบว่าเป็นที่สาธารณประโยชน์

(๔) ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ ๒๓/๗๘๒/๒๔๙๓ ลงวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๔๙๓ และที่ ๑๓๘๐๒/๒๕๐๓ ลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๐๓ ซึ่งแจ้งทางปฏิบัติเกี่ยวกับการดูแลรักษา และดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน เพื่อให้จังหวัดสั่งเจ้าหน้าที่ถือปฏิบัติ และดำเนินการจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ให้เรียบร้อยเป็นหลักฐาน

(๕) ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๖๐๔/ว ๑๙๗ ลงวันที่ ๑๔ เมษายน ๒๕๑๐ ได้มีการปรับปรุงทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ใหม่ โดยให้จังหวัดส่งอำเภอและกิ่งอำเภอสำรวจตรวจสอบข้อมูลและจัดทำขึ้นตามแบบพิมพ์ใหม่ ๓ ชุด เก็บรักษาไว้ที่กิ่งอำเภอหรือที่อำเภอ และที่จังหวัดแห่งละ ๑ ชุด จัดส่งไปยังกรมที่ดิน ๑ ชุด

(๖) ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๑๕ ได้กำหนดให้มีการทำทะเบียนตามข้อ ๖ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๔ ได้กำหนดให้มีการทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ตามข้อ ๓/ ปัจจุบันการจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์เป็นไปตามข้อ ๑๖ ของระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๑๗ และ ข้อ ๑๐ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. ๒๕๕๓

๒. การจัดทำและการจำหน่ายทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์

ภายหลังที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (๑ ธันวาคม ๒๕๕๗) ได้มีการวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ใหม่ โดยกำหนดให้มีการสำรวจจัดทำ เปลี่ยนแปลง แก้ไข ปรับปรุงทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์หลายครั้งหลายครา เพื่อต้องการให้รัดกุมและเป็นประโยชน์ยิ่งขึ้น ดังนั้น ทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ที่ได้จัดทำขึ้นภายหลังที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับจึงอาจมีได้หลายแบบและเกิดขึ้นได้หลายกรณี สำหรับการจำหน่ายทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ก็มีหลักเกณฑ์และวิธีการแตกต่างกันออกไปตามระเบียบที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

๒.๑ ทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๖๐๔/ว ๑๙๗ ลงวันที่ ๑๔ เมษายน ๒๕๑๐

กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาเห็นสมควรปรับปรุงทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์เสียใหม่ ตามแบบตัวอย่างและคำอธิบายการใช้ซึ่งได้ส่งมาพร้อมกับหนังสือดังกล่าว โดยให้จังหวัดส่งอำเภอ และ กิ่งอำเภอจัดทำขึ้น จำนวน ๓ ชุด เก็บรักษาไว้ที่กิ่งอำเภอหรือที่อำเภอ และที่จังหวัดแห่งละ ๑ ชุด จัดส่งไปยังกรมที่ดิน ๑ ชุด พร้อมทั้งได้วางหลักเกณฑ์ในการจัดทำและแก้ไขทะเบียนไว้ ดังนี้

๑) ให้ตรวจสอบจากทะเบียนฯ และบัญชีสำรวจซึ่งกระทรวงมหาดไทยสั่งให้จัดทำตามหนังสือที่ ๒๕๐/๒๔๗/๙ ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๔๗๙ ที่ ๒๒๐/๒๔๙๑ ลงวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๔๙๑ และที่ ๓๕๓/๒๔๙๒ ลงวันที่ ๒ กันยายน ๒๔๙๒ แล้วนำรายการมากรอกลงในทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ตามคำสั่งนี้

๒) ถ้าที่ดินสาธารณประโยชน์แปลงใดมีรายการไม่ครบถ้วน ให้สอบสวนราษฎรตลอดจนกำนันผู้ใหญ่บ้านที่ทราบเรื่องเกี่ยวกับที่ดินแปลงนั้นดี เพื่อให้ได้รายการครบถ้วนตามระเบียบ ส่วนเอกสารการสอบสวนให้เก็บไว้เป็นหลักฐานต่อไป

๓) ที่ดินสาธารณประโยชน์แปลงใดไม่ปรากฏหลักฐานในทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์เดิมหรือบัญชีสำรวจดังกล่าวในข้อ (๑) ให้ดำเนินการตามข้อ (๒) แล้วนำขึ้นทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ตามคำสั่งนี้

๔) ที่สาธารณะประจำตำบลและหมู่บ้าน ซึ่งได้จัดทำไว้ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ ๔๗/๓/๒๔๘๖ ลงวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๔๘๖ และที่ดินซึ่งเป็นทางสัญจรไปมา เช่น แม่น้ำ ลำคลอง ถนนทางเดิน ไม่ต้องจัดทำทะเบียนตามคำสั่งนี้

๕) ที่ดินสาธารณประโยชน์แปลงใด เมื่อได้มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแล้ว ให้จังหวัดแจ้งเลขที่ และวัน เดือน ปี ของหนังสือสำคัญดังกล่าว ไปยังกระทรวงมหาดไทยด้วย

๖) ในกรณีที่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์แปลงใด ให้ชี้แจงรายละเอียดว่า รายการใดได้แก้ไขเปลี่ยนแปลงอย่างไร ด้วยเหตุผลประการใด ไปยังกระทรวงมหาดไทยเพื่อแก้ไขทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ทางส่วนกลางให้ตรงกัน

การดำเนินการตามหนังสือกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว ถือเป็นการเริ่มต้นของการจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ภายหลังที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ 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) ให้หน่วยราชการตามข้อ ๕ (๒) สำรวจจัดทำทะเบียนให้ครบถ้วน และให้มีทะเบียนอยู่ที่จังหวัดและอำเภอท้องที่แห่งละ ๑ ชุด ทะเบียนดังกล่าวนี้ให้สำเนาส่งกรมที่ดินด้วย

ที่ดินแปลงใดที่ยังไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ให้หน่วยราชการที่มีหน้าที่ดูแลรักษาหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ดูแลรักษารีบดำเนินการขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง และเมื่อได้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแล้ว ให้หน่วยราชการที่มีหน้าที่ดูแลรักษานั้นเก็บไว้เป็นหลักฐาน

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

“ข้อ ๑๐ การจำหน่ายทะเบียน

(๑) เมื่อได้ มีพระราชกฤษฎีกาเพิกถอนสภาพที่ดินตามข้อ ๔ (๑) (๒) ให้ผู้มีหน้าที่ดูแลรักษาจัดการจำหน่ายทะเบียนทุกแห่ง และคืนหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้แก่สำนักงานที่ดินจังหวัดเพื่อส่งให้กรมที่ดินต่อไป

(๒) เมื่อได้มีกฎหมายโอนที่ดินตามข้อ ๔ (๑) (๒) ให้รีบจัดการจำหน่ายทะเบียนตามนัย (๑) และให้ยกเลิกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงนั้นด้วย”

การจัดทำทะเบียนตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๑๕ จะมีอยู่ ๒ แบบ คือ

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

แบบที่ ๒ เป็นการจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน (ประเภทสำนักงานราชการ บ้านเมือง) หรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินในหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย เช่นที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งสถานศึกษา ราชการและบ้านพักข้าราชการ รวมทั้งบริเวณของสถานที่นั้นด้วย

สำหรับการจำหน่ายทะเบียนมีได้ ๒ กรณี คือ เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกาเพิกถอนสภาพที่ดิน และเมื่อได้มีกฎหมายโอนที่ดิน โดยมีได้กล่าวถึงกรณีที่ดินที่ขึ้นทะเบียนผิดพลาดคลาดเคลื่อนแต่อย่างใด

๒.๓ ทะเบียนตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๔

“ข้อ ๓/ การจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์

(๑) ที่ดินตามข้อ ๔ (๑) ไม่ต้องจัดทำทะเบียน แต่ให้ทบวงการเมืองผู้ได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่ดูแลรักษาสำรวจรายละเอียดตามแบบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้เป็นหลักฐาน

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

ที่ดินนอกจากที่กล่าวไว้ในวรรคหนึ่ง ให้เป็นหน้าที่ของอำเภอท้องที่

อนึ่ง ทางสาธารณประโยชน์หรือทางน้ำสาธารณะที่ไม่ใช่ทางหลวงตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวงหรือทางที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือผู้มีหน้าที่รับผิดชอบตามกฎหมายสำรวจจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ไว้เป็นหลักฐานด้วย”

“ข้อ ๑๑ การจำหน่ายทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์

เมื่อได้มีการถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน หรือกฎหมายอื่น ให้ผู้มีหน้าที่ดูแลรักษาจัดการจำหน่ายทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ และคืนหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงตามวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด”

การจัดทำทะเบียนตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๔ ยังคงเป็นไปตามหลักการเดิม คือ ให้จัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (ประเภทราษฎรใช้ร่วมกัน) ไม่ว่าจะเป็นโดยสภาพที่ดินหรือทางราชการได้สงวนไว้ก็ตาม เว้นแต่ที่ชายตลิ่ง ทางบก ทางน้ำ ลำกระโดง ลำรางสาธารณะ และทางระบายน้ำ โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดำเนินการสำรวจจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ตามแบบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด แต่ได้ยกเลิกการจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (ประเภทสำนักพระราชวังบ้านเมือง) ที่ได้จัดทำขึ้นตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๑๕

สำหรับการจำหน่ายทะเบียน คงมีเพียงกรณีถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน หรือกฎหมายอื่น และได้ยกเลิกถึงกรณีที่ดินทะเบียนผิดพลาดเคลื่อนแต่อย่างใด

๒.๔ ทะเบียนตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. ๒๕๕๓

“ข้อ ๑๐ ที่ดินตามข้อ ๕ เว้นแต่ที่ชายตลิ่ง ทางบก ทางน้ำ ลำกระโดง ลำรางสาธารณะ หรือทางระบายน้ำ รวมทั้งที่เรียกชื่ออย่างอื่นในทำนองเดียวกัน ให้นายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ตามแบบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด จำนวน ๔ ชุด โดยให้เก็บรักษาไว้ที่อำเภอ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานที่ดินจังหวัด และกรมที่ดิน แห่งละ ๑ ชุด

ถ้าที่ดินแปลงใดยังไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันตามกฎหมาย เป็นผู้ดำเนินการขออนุญาตออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

สำหรับทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ที่ได้จัดทำไว้ก่อนระเบียบนี้ ให้องค์รกรปกครองส่วนท้องถิ่นขอคัดสำเนาเพื่อจัดเก็บไว้ที่องค์รกรปกครองส่วนท้องถิ่นท้องถิ่นที่ด้วย

ในการดำเนินการข้างต้นให้สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขาให้การสนับสนุนในการดำเนินการ เช่น ด้านข้อมูลและการรังวัดทำแผนที่”

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

กรณีที่ให้มีพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่ดินตามข้อ ๕ หรือมีพระราชบัญญัติให้โอนที่ดินหรือมีคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอันถึงที่สุดว่าที่ดินดังกล่าวไม่เป็นที่ดินสาธารณะประโยชน์ทั้งแปลง ให้เจ้าพนักงานที่ดินจำหน่ายทะเบียนโดยการขีดฆ่ารายการทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ตลอดทั้งรายการ แต่หากกรณีเป็นที่ดินสาธารณะประโยชน์บางส่วนให้เจ้าพนักงานที่ดินแก้ไขรายการให้ถูกต้อง พร้อมทั้งหมายเหตุท้ายทะเบียนของที่ดินแปลงนั้น ตามแต่กรณีว่าที่ดินสาธารณะประโยชน์ดังกล่าวได้โอนหรือถอนสภาพตามพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา คำพิพากษา หรือคำสั่งศาลใด ตั้งแต่เมื่อใด เสร็จแล้วลงลายมือชื่อพร้อมชื่อตัวบรรจง ตำแหน่ง และวัน เดือน ปี กำกับไว้

กรณีที่ยังมิได้มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เมื่อปรากฏว่าการจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ผิดพลาดคลาดเคลื่อน ให้สำนักงานที่ดินจังหวัดรวบรวมข้อเท็จจริงและความเห็นขององค์รกรปกครองส่วนท้องถิ่น และอำเภอ เพื่อรายงานผู้ว่าราชการจังหวัดให้ความเห็นเพื่อนำเสนอกระทรวงมหาดไทยพิจารณาสั่งการ หากกระทรวงมหาดไทยเห็นชอบให้แก้ไขหรือจำหน่ายรายการทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ ให้เจ้าพนักงานที่ดินแก้ไขรายการในทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์หรือหมายเหตุไว้ตอนท้ายของทะเบียนว่า “ไม่มีที่ดินตามที่ระบุไว้ในทะเบียนเดิม” เสร็จแล้วลงลายมือชื่อพร้อมชื่อตัวบรรจง ตำแหน่ง และวัน เดือน ปี กำกับไว้

เมื่อได้มีการแก้ไขหรือหมายเหตุในทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ตามวรรคหนึ่ง วรรคสองและวรรคสามเสร็จแล้ว ให้จัดส่งสำเนาทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ให้หน่วยงานตามข้อ ๑๐ แก้ไขหลักฐานทะเบียนให้ถูกต้องตรงกัน”

การจัดทำทะเบียนตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. ๒๕๕๓ เป็นการจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ตามแบบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด โดยกำหนดให้นายอำเภอร่วมกับองค์รกรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดทำ เว้นแต่ที่ชายตลิ่ง ทางบก ทางน้ำ ลำกระโดง ลำรางสาธารณะหรือทางระบายน้ำ รวมทั้งที่เรียกชื่ออย่างอื่นในทำนองเดียวกันไม่ต้องจัดทำ

สำหรับการจำหน่ายทะเบียนได้มีหลักการเพิ่มเติม ดังนี้

๑) มีพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่ดิน

๒) มีพระราชบัญญัติให้โอนที่ดิน

๓) มีคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอันถึงที่สุดว่าที่ดินดังกล่าวไม่เป็นที่ดินสาธารณะประโยชน์ทั้งแปลง และ

๔) กรณีที่ยังมิได้มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เมื่อปรากฏว่าการจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ผิดพลาดคลาดเคลื่อน

กรณีตาม ๑) – ๓) ให้เจ้าพนักงานที่ดินจำหน่ายทะเบียนโดยการขีดฆ่ารายการทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ตลอดทั้งรายการ แต่หากกรณีเป็นที่ดินสาธารณะประโยชน์บางส่วนให้เจ้าพนักงานที่ดินแก้ไขรายการให้ถูกต้อง พร้อมทั้งหมายเหตุท้ายทะเบียนของที่ดินแปลงนั้น ตามแต่กรณีว่าที่ดินสาธารณะประโยชน์ดังกล่าวได้โอนหรือถอนสภาพตามพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา คำพิพากษา หรือคำสั่งศาลใด ตั้งแต่เมื่อใด เสร็จแล้วลงลายมือชื่อพร้อมชื่อตัวบรรจง ตำแหน่ง และวัน เดือน ปี กำกับไว้

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

๒.๕ ทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ตามระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๑๗

“ข้อ ๑๖ แบบพิมพ์ทะเบียนให้ใช้แบบพิมพ์ที่กรมที่ดินจัดพิมพ์ขึ้น โดยใช้อำเภอหรือกิ่งอำเภอละ ๑ เล่ม แยกเป็นตำบล แปลงหนึ่งๆ ให้เว้น ๖ บรรทัด ถ้าที่ดินแปลงใดมีอาณาเขตคาบเกี่ยวหลายตำบลให้ลงไว้ทุกตำบลที่ดินตั้งอยู่ แล้วให้หมายเหตุในช่องหมายเหตุด้วยว่าที่แปลงนั้นคาบเกี่ยวกับตำบลใดๆ บ้าง ถ้าตั้งอยู่ในท้องที่หลายอำเภอ ก็ให้ปฏิบัติเช่นเดียวกับคาบเกี่ยวตำบล การกรอกรายการลงในแบบพิมพ์ให้กรอกให้ครบถ้วนทุกช่อง โดยคัดรายการจากหลักฐานเดิมกรอกลงในแบบพิมพ์ทะเบียนอย่างใหม่เสียก่อน เมื่อปรากฏว่ารายการใดที่คัดมากรอกไว้นี้ผิดพลาดคลาดเคลื่อนจากการรังวัดใหม่ ก็ให้ขีดฆ่ารายการที่ผิดพลาดคลาดเคลื่อนนั้นด้วยหมึกแดง ลงนามกำกับไว้ตามระเบียบราชการ แล้วกรอกรายการที่ถูกต้องลงไปและหมายเหตุการแก้ไขไว้ให้ทราบในช่องหมายเหตุด้วย ช่อง “สภาพและประวัติความเป็นมา” ให้ลงให้ชัดเจนว่าได้คัดลอกมาจากหลักฐานใด เช่น บัญชีสำรวจที่ดินหวงห้าม บัญชีสำรวจหนองสาธารณะประโยชน์ หรือทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ ฯลฯ ลำดับแปลงที่เท่าใดได้นำขึ้นทะเบียนไว้ตั้งแต่เมื่อใดผู้ใดเป็นผู้หวงห้ามเพื่อวัตถุประสงค์อย่างใดประชาชนได้ใช้ประโยชน์อย่างใด แต่เมื่อใด ถ้าเป็นที่สาธารณะประโยชน์ซึ่งได้สำรวจรังวัดขึ้นทะเบียนใหม่ (ยังไม่มีทะเบียนหรือบัญชีเดิม) ให้ลงให้ชัดเจนว่าได้สำรวจเมื่อใด ตั้งแต่เมื่อใด ในการจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์นี้ให้อำเภอหรือกิ่งอำเภอจัดทำขึ้น ๓ ชุด เก็บไว้ที่อำเภอหรือกิ่งอำเภอและจังหวัดแห่งละ ๑ ชุด ส่งกรมที่ดินหนึ่งชุด”

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

การขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ทบวงการเมืองผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาจะต้องแสดงความประสงค์เป็นหนังสือราชการถึงอธิบดีกรมที่ดิน แจ้งความประสงค์และสภาพของที่ดิน

แปลงที่จะให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พร้อมด้วยหลักฐานของที่ดินแปลงนั้น เช่น สำเนาทะเบียนที่ดิน สาธารณะ บัญชีสำรวจ หรือประกาศ หรือหลักฐานการสงวนหวงห้าม ฯลฯ โดยยื่นผ่านทางสำนักงานที่ดิน จังหวัดหรือสำนักงานที่ดินสาขา ซึ่งที่ดินแปลงนั้นอยู่ในเขตพื้นที่รับผิดชอบตามระเบียบฯ ข้อ ๔ และตาม ข้อ ๕ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินสาขา แล้วแต่กรณี จะต้องตรวจพิจารณาว่า ที่ดินแปลง ที่ขออนุญาตอยู่ในลักษณะที่จะออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ได้หรือไม่ ถ้าจะออกให้ได้ ก็ให้รายงานให้ กรมที่ดิน หรือผู้ว่าราชการจังหวัดทราบเพื่อแจ้งให้ทบวงการเมืองนั้นทราบ ถ้าจะออกให้ได้ก็ให้ส่งเจ้าหน้าที่ ลงบัญชีรับเรื่องในบัญชีรายวันรับทำการ (บ.ท.ด.๒) และลงบัญชีเรื่องการรังวัด (บ.ท.ด.๑๑) แล้วพิจารณา สั่งให้ดำเนินการต่อไป การที่เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินสาขา ได้ส่งรับคำขอไปโดยที่มิได้ มีหลักฐานใดๆ ประกอบคำขอ อาจส่งผลให้การดำเนินการไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ หากที่ดินนั้นมิได้เป็น ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามนัยมาตรา ๔ ตรี ประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนั้น กรณีตามข้อ ๑๖ นี้ ควรใช้เฉพาะกรณีที่ไม่มียื่นสำเนาทะเบียนที่ดินสาธารณะ แต่มีหลักฐานประกอบคำขออื่น เช่น บัญชีสำรวจ หรือประกาศ หรือหลักฐานการสงวนหวงห้าม เมื่อดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแล้วจึงจัดทำ ทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ไปในคราวเดียวกัน

๓. ลักษณะและจุดมุ่งหมายของการจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์

๓.๑ ลักษณะของทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์

ทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ เป็นหลักฐานของทางราชการที่เจ้าหน้าที่ได้จัดทำขึ้น เพื่อบันทึกการเกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์เอาไว้ให้ทราบว่า ในจังหวัดหนึ่งๆ หรืออำเภอหนึ่งๆ หรือ ตำบลหนึ่งๆ มีที่ดินสาธารณประโยชน์เป็นจำนวนเท่าใด อยู่ที่ไหน มีเนื้อที่มากน้อยเท่าใด ใช้เพื่อประโยชน์ อย่างไร ปัจจุบันในทะเบียนที่สาธารณประโยชน์แต่ละฉบับที่จัดทำขึ้น จะมีข้อความบ่งบอกถึงสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

(๑) ชื่อที่สาธารณประโยชน์

(๒) ที่ตั้งของที่ดิน ว่าตั้งอยู่ที่ หมู่บ้าน ตำบล อำเภอ จังหวัดใด

(๓) อาณาเขตที่ดิน และเนื้อที่โดยประมาณ ว่าที่ดินที่หวงห้ามทั้งสิ้นกี่ไร่ ก่อที่ดินของ บุคคลใด หรือจดสถานที่ใดบ้าง มีเนื้อที่เท่าไร

(๔) ผู้ที่ทำการหวงห้าม และ วัน เดือน ปี ที่หวงห้าม เช่น นายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือจะเป็นกระทรวง ทบวง กรม ก็ได้ ชื่อผู้ที่ทำการหวงห้ามและช่วงเวลาของการหวงห้ามมีความสำคัญ เพราะเป็นเครื่องมือพิสูจน์ได้ว่า การสงวนหวงห้ามนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

(๕) สภาพและประวัติความเป็นมา ซึ่งแสดงให้เห็นถึงลักษณะของที่ดิน และความประสงค์ ในการหวงห้าม คือ มีความประสงค์ว่าจะหวงห้ามไว้ใช้เพื่อประโยชน์อะไร เช่น ใช้เป็นที่เลี้ยงสัตว์ ความประสงค์ ในการหวงห้าม ถือว่าเป็นสาระสำคัญทำให้ทราบว่า จะเป็นที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทใด เช่น ขึ้นทะเบียนไว้เป็นที่เลี้ยงสัตว์ ก็เป็นที่สาธารณะสำหรับประชาชนใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(๖) ลักษณะการใช้ประโยชน์ เพื่อเป็นข้อมูลที่แสดงให้เห็นว่า ที่ดินที่สงวนหวงห้าม มีลักษณะของการใช้ประโยชน์ อย่างไร เช่น ใช้เป็นที่เลี้ยงสัตว์ร่วมกัน เป็นที่ป่าช้าสาธารณะ สนามกีฬา หอประชุมประจำหมู่บ้าน หรือที่สาธารณะประจำหมู่บ้าน เป็นต้น

(๗) ชื่อผู้จัดทำ และ วัน เดือน ปี ที่จัดทำ เพื่อให้ทราบว่าทะเบียนที่สาธารณประโยชน์นี้ จัดทำขึ้นโดยผู้ใดและในช่วงเวลาใด ซึ่งผู้จัดทำอาจเป็นนายอำเภอ เจ้าพนักงานที่ดินอำเภอ พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับมอบหมาย แต่จะเป็นผู้ใดนั้น ขึ้นอยู่กับว่าได้จัดทำขึ้นโดยอาศัยระเบียบใด และจัดทำขึ้น ในช่วงเวลาใด ผู้จัดทำอาจเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับมอบหมายให้สำรวจจัดทำหรือคัดลอกทะเบียนก็ได้

(๘) ข้อมูลการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) เพื่อให้ทราบข้อมูลเกี่ยวกับเลขที่ เนื้อที่ และวันเดือนปีที่ได้มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) ในที่สาธารณประโยชน์ ตามทะเบียนซึ่งผู้จัดทำข้อมูลอาจเป็นนายอำเภอ เจ้าพนักงานที่ดินอำเภอ พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับมอบหมาย แล้วแต่กรณี

(๙) ข้อมูลการถอนสภาพ เนื่องจากที่สาธารณประโยชน์อาจถูกถอนสภาพตามบทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะ หรือโดยพระราชบัญญัติ หรือพระราชกฤษฎีกา เพื่อโอน แลกเปลี่ยน นำไปให้ทบวงการเมือง ใช้ประโยชน์ จัดหาผลประโยชน์ หรือจัดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือกฎหมายอื่น แล้วแต่กรณี จึงจำเป็นต้องมีข้อมูลการถอนสภาพดังกล่าว ว่าดำเนินการเมื่อใด มีจำนวนเนื้อที่เท่าใด เพื่อประโยชน์ในการควบคุมและบริหารจัดการที่สาธารณประโยชน์

ข้อความที่บ่งบอกถึงสาระสำคัญทั้ง ๙ ประการดังกล่าว ปรากฏอยู่ในแบบพิมพ์ทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน แต่เนื่องจากการจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ในแต่ละช่วงเวลา อาศัยคำสั่ง ระเบียบ ข้อสั่งการ และแบบพิมพ์ที่แตกต่างกัน ส่งผลให้เกิดปัญหาในเรื่องของการลงข้อมูลในแบบพิมพ์ โดยเฉพาะในช่องของผู้จัดทำจะมีข้อสงสัยว่าใครจะต้องเป็นผู้ลงลายมือชื่อ ระหว่างผู้ดำรงตำแหน่งตามที่ปรากฏในแบบพิมพ์ หรือผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและระเบียบที่บังคับใช้อยู่ เมื่อได้พิจารณากฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง และข้อสั่งการที่เกี่ยวข้อง ประกอบคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ.๒๒๙/๒๕๕๑ แล้ว จะพบว่าการจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์เป็นเพียงมาตรการในการควบคุมดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่เจ้าหน้าที่ได้จัดทำขึ้นเพื่อบันทึกรายการเกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์เอาไว้ให้ทราบว่า ในจังหวัดหนึ่งๆ หรืออำเภอหนึ่งๆ หรือตำบลหนึ่งๆ มีที่ดินสาธารณประโยชน์เป็นจำนวนเท่าใด อยู่ที่ไหน มีเนื้อที่มากน้อยเท่าใด ใช้เพื่อประโยชน์อย่างไร ทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์จึงไม่ใช่สิ่งที่แสดงถึงความสมบูรณ์ของการเป็นที่สาธารณประโยชน์ แต่มีสถานะเป็นหลักฐานของทางราชการ ตามนัยมาตรา ๘ ตรี วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน การจัดทำทะเบียนจึงต้องปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของทางราชการที่บังคับใช้อยู่ในขณะจัดทำ ดังนั้น การลงลายมือชื่อในช่องของผู้จัดทำจะต้องเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและระเบียบที่บังคับใช้อยู่ หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากผู้มีอำนาจหน้าที่ดังกล่าว มิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งตามที่ปรากฏในแบบพิมพ์ สำหรับปัญหาในเรื่องแบบพิมพ์ของทางราชการที่แตกต่างไปจากระเบียบปัจจุบัน ทราบได้ที่ยังมิได้มีการยกเลิกแบบพิมพ์ เจ้าหน้าที่จะต้องปรับใช้แบบพิมพ์ดังกล่าว ให้สอดคล้องกับกฎหมายและระเบียบปฏิบัติที่บังคับใช้อยู่ เช่น การขีดฆ่าข้อความที่ไม่ใช้ ไม่ถูกต้อง หรือผิดพลาดคลาดเคลื่อนออก พร้อมลงลายมือชื่อ และวัน เดือน ปี กำกับไว้ ตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ ซึ่งเป็นเรื่องปกติทั่วไปของการปฏิบัติหน้าที่ราชการ และหลักการดังกล่าวยังปรากฏอยู่ในข้อ ๑๖ ของระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๑๗ ด้วย

๓.๒ จุดมุ่งหมายในการจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์

การจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ มีจุดมุ่งหมายดังนี้

(๑) เพื่อให้ทราบว่า ที่ดินสาธารณประโยชน์มีอยู่ที่ใดบ้าง ตั้งอยู่ตำบล อำเภอจังหวัดใด เนื้อที่เท่าใด มีข้างเคียงติดต่อกับที่ดินของบุคคลใดบ้าง สภาพของที่ดินเป็นห้วย หนอง คลอง บึง บาง หรือที่ทำเลเลี้ยงสัตว์

(๒) เพื่อให้ทราบว่า ที่ดินสาธารณประโยชน์ที่นำลงทะเบียนไว้เกิดจากการสงวนหวงห้าม หรือเกิดจากสภาพของที่ดินธรรมชาติ เช่น เป็นแม่น้ำ ลำคลอง หรือเกิดจากการใช้ร่วมกันของประชาชน

(๓) เพื่อต้องการสร้างหลักฐานของทางราชการเกี่ยวกับที่ดินของรัฐไว้เป็นหลักฐาน ดังเช่น หลักฐานในที่ดินของเอกชนซึ่งมีหนังสือแสดงสิทธิ หรือหลักฐานการแจ้งการครอบครอง (ส.ค. ๑)

เนื่องจากทางราชการยังไม่อาจออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินได้ทัน จึงได้มีการจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์แปลงนั้นไว้เป็นหลักฐานไปก่อน

(๔) เพื่อใช้เป็นเครื่องมือสนับสนุนในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันมิให้ราษฎรบุกรุกที่สาธารณประโยชน์เอาเป็นประโยชน์ส่วนตัวได้ เพราะเมื่อที่ดินแปลงใดได้จัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ไว้แล้ว ก็ใช้เป็นหลักฐานเพื่อให้เจ้าหน้าที่ได้ตรวจสอบได้ในกรณีที่มีข้อพิพาทว่าที่ดินแปลงดังกล่าวเป็นของรัฐหรือไม่ มีประวัติความเป็นมาอย่างไร

๔. สถานะของทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์

การพิจารณาสถานะของทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์นั้น จะต้องพิจารณาตามบทบัญญัติของกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง และข้อสั่งการที่เกี่ยวข้อง เมื่อจุดมุ่งหมายของการจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ เพื่อต้องการทราบข้อมูลเกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์ เช่น จำนวนแปลง ตำแหน่งที่ตั้ง จำนวนเนื้อที่ อาณาเขต สภาพการใช้ประโยชน์ หลักฐานการสงวนหวงห้าม รวมถึงประวัติความเป็นมา และต้องการที่จะสร้างหลักฐานของทางราชการสำหรับใช้เป็นเครื่องมือสนับสนุนในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันของผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ดังนั้น สาระสำคัญเกี่ยวกับสถานะของทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ จึงต้องพิจารณาจากผลที่เกิดขึ้น เมื่อได้จัดทำทะเบียนและนำไปใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการแล้วว่าจะมีผลในทางกฎหมายอย่างไร กล่าวคือ เมื่อนำที่ดินแปลงใดมาขึ้นทะเบียนแล้วที่ดินตามที่ระบุไว้ในทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ว่าเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เช่น ระบุว่า สงวนไว้เป็นที่เลี้ยงสัตว์ เช่นนี้ จะรับฟังได้หรือไม่ว่า ที่ดินแปลงนั้นเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือกรณีที่ดินแปลงใดไม่ปรากฏอยู่ในทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ จะถือว่าไม่เป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันได้หรือไม่ ในเรื่องนี้มีคำพิพากษาฎีกา ตัดสินไว้เป็นบรรทัดฐานแล้ว คือ

คำพิพากษาฎีกาที่ ๔๙๒/๒๕๐๒ และคำพิพากษาฎีกาที่ ๙๕๒/๒๕๐๘ วินิจฉัยว่า “การจะเป็นหนองสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่นั้น กฎหมายมิได้บังคับว่าจะต้องขึ้นทะเบียนไว้ เพราะการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่นั้น เป็นไปตามสภาพของที่ดินนั้นว่าเป็นทรัพย์สินที่ใช้ เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันหรือไม่”

คำพิพากษาฎีกาที่ ๒๔๑/๒๕๐๖ วินิจฉัยว่า “ที่ดินซึ่งเป็นที่สำหรับให้ราษฎรใช้เลี้ยงสัตว์ร่วมกัน อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๒) ตั้งแต่ก่อนใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า พ.ศ. ๒๔๗๔ ไม่ต้องออกพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามหรือสงวนแต่ประการใด ทางราชการจะประกาศขึ้นทะเบียนเป็นที่สาธารณประโยชน์หรือไม่ ไม่สำคัญ”

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๐๐/๒๕๑๕ วินิจฉัยว่า “ที่ดินซึ่งประชาชนในหมู่บ้านใช้ร่วมกัน สำหรับเลี้ยงสัตว์พาหนะโคกระบือและเป็นที่ป่าช้ามา ๘๐ ปีเศษแล้วเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๓๐๔ (๒) คือ ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันไม่ใช่ที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่เป็นทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันนั้นเกิดขึ้นและขึ้นอยู่กับสภาพของที่ดิน และการใช้ร่วมกันของประชาชน โดยไม่ต้องมีประกาศพระราชกฤษฎีกาสงวนไว้หรือขึ้นทะเบียนหรือมีเอกสารของทางราชการกำหนดให้เป็นที่ดินสาธารณประโยชน์เช่นนั้นทั้งผู้ใดไม่อาจยกอายุความขึ้นต่อสู้กับแผ่นดินได้”

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๒๕๔/๒๕๓๐ วินิจฉัยว่า “คำว่า “ที่ดินรกร้างว่างเปล่า” ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๑) ตรงกับคำว่า “ที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน” ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๔ การดำเนินการจัดทำที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทำเป็นที่สาธารณะ

ประจำตำบลและหมู่บ้านตามหนังสือของกระทรวงมหาดไทยถึงคณะกรรมการจังหวัดทุกจังหวัดนั้น จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติดังกล่าว กล่าวคือต้องออกเป็นพระราชกฤษฎีกาและประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อไม่ปรากฏว่า ได้มีการดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งมีผลบังคับอยู่ในขณะนั้น แม้จะได้มีการขึ้นทะเบียนที่พิพาทเป็นที่สาธารณะประจำหมู่บ้าน ก็ไม่มีผลให้ที่พิพาทเป็นที่สาธารณะประจำหมู่บ้านไปได้ โจทก์เข้าครอบครองที่พิพาทก่อนประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน ทางราชการได้ออกใบเหยียบย่ำให้ เมื่อประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน โจทก์ได้แจ้งการครอบครองไว้แล้ว ทั้งยังครอบครองตลอดมา ที่พิพาทจึงเป็นสิทธิของโจทก์”

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๔๔/๒๕๔๕ วินิจฉัยว่า “ทรัพย์สินของแผ่นดินจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ขึ้นอยู่กับสภาพของตัวทรัพย์สินว่าราษฎรได้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เมื่อที่ดินพิพาทเป็นส่วนหนึ่งของที่ดินสาธารณประโยชน์ที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน ที่ดินพิพาทจึงเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แม้ทางราชการจะไม่ได้ทำหลักฐานหรือขึ้นทะเบียนไว้ที่ดินพิพาทก็ยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามกฎหมายที่ไม่อาจยกอายุความขึ้นต่อสู้กับแผ่นดินและไม่อาจโอนให้แก่กันได้ เว้นแต่จะอาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา”

จากคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า ความสมบูรณ์ของการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น ขึ้นอยู่กับว่าที่ดินแปลงนั้นได้มีการสงวนหวงห้ามไว้โดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หรือเกิดจากการใช้ร่วมกันของราษฎรหรือไม่ หรือเป็นที่สาธารณประโยชน์ที่เกิดขึ้นโดยสภาพธรรมชาติหรือไม่ มิได้ขึ้นอยู่กับทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์แต่อย่างใด การจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์เป็นเพียงมาตรการในการควบคุมดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่เจ้าหน้าที่ได้จัดทำขึ้นเพื่อบันทึกการเกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์เอาไว้ให้ทราบทั่วกัน ในจังหวัดหนึ่งๆ หรืออำเภอหนึ่งๆ หรือตำบลหนึ่งๆ มีที่ดินสาธารณประโยชน์เป็นจำนวนเท่าใด อยู่ที่ใด มีเนื้อที่มากน้อยเท่าใด ใช้เพื่อประโยชน์อย่างไร (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๒๒๙/๒๕๕๑) ตัวอย่างเช่น ที่ดินที่ได้หวงห้ามไว้เป็นทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ มีการนำขึ้นทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ การนำขึ้นทะเบียนที่สาธารณประโยชน์เป็นหลักฐานอย่างหนึ่งที่แสดงว่าที่ดินนั้นมีอยู่จริง แต่การที่หวงห้ามไว้เป็นที่เลี้ยงสัตว์จะสมบูรณ์ใช้ได้หรือไม่ จะต้องพิจารณาจากหลักฐานการหวงห้ามนั้นๆ ฉะนั้น แม้จะมีชื่อเป็นที่ดินที่สงวนไว้สำหรับประชาชนใช้ร่วมกัน อยู่ในทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ แต่ถ้าปรากฏว่า ได้สงวนหวงห้ามไว้โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น ไม่ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ในระหว่างที่มีพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า พ.ศ. ๒๔๗๘ ใช้บังคับ ก็ไม่ทำให้ที่ดินมีชื่ออยู่ในทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์เป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันไปได้

แต่อย่างไรก็ดี แม้ทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์จะไม่ใช้สิ่งที่แสดงถึงความสมบูรณ์ของการเป็นที่สาธารณประโยชน์ แต่ทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ก็ใช้เป็นหลักฐานอย่างหนึ่งที่จะพิสูจน์ว่า ที่ดินตามที่ปรากฏในทะเบียนฯ เป็นที่สาธารณประโยชน์มาตั้งแต่เมื่อใด มีประวัติความเป็นมาอย่างไร มีเนื้อที่ขอบเพียงใด เพราะในทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์จะปรากฏทั้ง วัน เดือน ปี ที่หวงห้าม วัตถุประสงค์ที่หวงห้าม ผู้ที่ทำการหวงห้าม รวมทั้งเป็นหลักฐานที่แสดงว่าที่ดินนั้นมีอยู่จริง เพราะมีปรากฏชื่อในทะเบียนฯ และยังทำให้ทราบได้ว่าที่ดินนั้นได้กลายเป็นที่สาธารณประโยชน์โดยวิธีการใด เช่น เกิดจากการสงวนหวงห้าม หรือเกิดจากใช้ประโยชน์ร่วมกันของประชาชน เป็นต้น ทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์จึงมีสถานะเป็นหลักฐานของทางราชการตามนัยมาตรา ๘ ตรี วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

บทที่ ๖

การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

บทที่ ๖

การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

๑. ประวัติการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้มีการดำเนินการมานานแล้ว โดยหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงฉบับแรกเป็นที่ตั้งที่พักลัสดิ ตำบลนาเมือง อำเภอเมืองราชบุรี จังหวัดราชบุรี ออกให้เมื่อวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๔๖๐ ก่อนใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน การออกหนังสือประเภทนี้ อาศัยคำสั่งระเบียบการที่มีมาแต่เดิมของกระทรวงกระทรวงเกษตรธิการ (สมัยก่อนกรมที่ดินขึ้นกับกระทรวงกระทรวงเกษตรธิการ) และหนังสือสั่งการของกรมที่ดิน เช่น ตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ ๑๑๙๔/๒๔๙๔ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๔๙๔ เรื่อง การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดสงขลา ซึ่งได้เรียนจังหวัดต่างๆ ทราบและถือปฏิบัติแล้วโดยหนังสือ ที่ ๑๒๒๖/๒๔๙๔ ลงวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๔๙๔ หนังสือกรมที่ดินที่ มท ๐๖๐๖/๙๔๙๒ ลงวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๐๙ ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดสุพรรณบุรี และได้เวียนมาให้ทราบทั่วกันโดยหนังสือ ที่ มท ๐๖๐๖/ว ๙๔๕๓ ลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๐๙ และหนังสือกรมที่ดินที่ มท ๐๖๐๖/ว ๑๑๐๘๔ ลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๑๑ โดยไม่มีกฎหมายใดสนับสนุนหรือให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ไว้แต่อย่างใด แต่ว่าการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงดังกล่าวในสายตาของคนทั่วไป โดยเฉพาะในชั้นศาลนั้นก็มีความเชื่อถือ เพราะเหตุว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐได้เป็นผู้กระทำการออก ฉะนั้น เหตุผลที่ได้มีการเพิ่มมาตรา ๔ ตีร เข้ามานั้น ก็เพื่อจะรับรองการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้มีผลสมบูรณ์ตามกฎหมายว่า หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงนั้นๆ ได้มีบทบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์และอำนาจหน้าที่ให้ทำการออกได้^{๓๔}

บทบัญญัติมาตรา ๔ ตีร เกิดขึ้นจากการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดินตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๓๔ (พ.ศ. ๒๕๑๕) ดังนี้

“มาตรา ๔ ตีร ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ อธิบดีอาจจัดให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเพื่อแสดงเขตไว้เป็นหลักฐานแบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ที่ดินตามวรรคหนึ่ง แปลงใดยังไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เขตของที่ดินดังกล่าวให้เป็นไปตามหลักฐานของทางราชการ”

บทบัญญัติมาตรา ๔ ตีร แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้วางหลักการที่สำคัญเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่คุณสมบัติของที่ดิน หลักเกณฑ์และวิธีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง โดยให้อธิบดีกรมที่ดินเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ และกำหนดคุณสมบัติหรือลักษณะของที่ดินที่สามารถออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไว้ ๒ ประเภท คือ ที่ดินของรัฐประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน และประเภทใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ สำหรับแบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

^{๓๔} ศิริ เกวลินสฤษดิ์, เรื่องเดิม, หน้า ๖๘

บทบัญญัติมาตรา ๘ ตริ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน รับรองการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงว่า เป็นเพียงหนังสือสำคัญของทางราชการอย่างหนึ่งที่แสดงเขต ที่ตั้ง และการใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเท่านั้น หาใช้หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของรัฐไม่ สำหรับที่ดินของรัฐแปลงใดที่ยังไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เขตของที่ดินดังกล่าวจึงต้องเป็นไปตามหลักฐานของทางราชการตามนัยมาตรา ๘ ตริ วรรคสาม

ปัจจุบันหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงที่จัดทำขึ้นมีทั้งที่ออกตามบทบัญญัติมาตรา ๘ ตริ และออกตามระเบียบปฏิบัติเดิมก่อนมีบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าว จึงเป็นที่สงสัยว่าสถานะของหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงที่ออกมาก่อนมีบทบัญญัติมาตรา ๘ ตริ จะเป็นเช่นไร ในเรื่องนี้นอกจากความเห็นของศาสตราจารย์ศิริ เกวลินสฤษฎ์ ที่มองว่า “การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงดังกล่าวในสายตาของคนทั่วไป โดยเฉพาะในชั้นศาลนั้นก็มีความเชื่อถือ เพราะเหตุว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐได้เป็นผู้กระทำการออก” ท่านศาสตราจารย์ ภาสกร ชุมhuri ยังได้ให้ความเห็นไว้ว่า “ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๓๔ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ เพิ่มเติมมาตรา ๘ ตริ ขึ้นมาใหม่เพื่อให้การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงที่จะทำต่อไปถูกต้องชอบด้วยกฎหมายขึ้น และเป็นการรับรองหนังสือชนิดนี้ที่ออกไปก่อนหน้าปี พ.ศ. ๒๕๑๕ ให้เป็นการออกที่ถูกต้องด้วย”^{๓๖} กรณีนี้ผู้เขียนเห็นว่า เมื่อได้พิจารณาสถานะทางกฎหมายของหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงตามบทบัญญัติมาตรา ๘ ตริ แล้วว่า เป็นเพียงหนังสือสำคัญของทางราชการอย่างหนึ่งที่จัดทำขึ้นเพื่อแสดงเขตที่ดินของรัฐไว้เป็นหลักฐานเท่านั้น การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไม่ว่าจะกระทำก่อนหรือหลังมีบทบัญญัติมาตรา ๘ ตริ ถือว่าเป็นการจัดทำแนวเขตที่ดินของรัฐโดยเจ้าหน้าที่รัฐทั้งสิ้น และเมื่อบัญญัติมาตรา ๘ ตริ วรรคสาม บัญญัติว่า “ที่ดินตามวรรคหนึ่ง แปลงใดยังไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เขตของที่ดินดังกล่าวให้เป็นไปตามหลักฐานของทางราชการ” จึงแปลความได้ว่า หากที่ดินแปลงใดมีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแล้ว เขตของที่ดินดังกล่าวต้องเป็นไปตามหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง และสามารถเป็นพยานหลักฐานในชั้นศาลได้ จึงไม่ควรมีข้อสงสัยเกี่ยวกับสถานะของหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงอีก

๒. การจัดให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงตามประมวลกฎหมายที่ดิน

ปัจจุบันการจัดให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงมีกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง และหนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ เช่น

๑) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔

มาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ “สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดิน ซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

(๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดิน โดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน

(๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

(๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์”

มาตรา ๑๓๐๔ เป็นบทบัญญัติกล่าวถึงสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งมีอยู่ ๓ ประเภท แต่ใช้ว่าสาธารณสมบัติของแผ่นดินทั้งหมดจะสามารถออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้ การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงจะต้องปฏิบัติตามมาตรา ๘ ตริ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งได้กำหนดคุณสมบัติ

^{๓๖} ภาสกร ชุมhuri, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน, (สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, กรุงเทพฯ, ๒๕๓๖), หน้า ๑๑๐

ของที่ดินที่จะสามารถออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไว้เพียง ๒ ประเภท คือ ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน (ม. ๑๓๐๔ (๒)) และที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ (ม. ๑๓๐๔ (๓)) สำหรับสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่า (ม. ๑๓๐๔ (๑)) ไม่สามารถออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้

๒) ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๘ ตรี

“มาตรา ๘ ตรี ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ อธิบดีอาจจัดให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเพื่อแสดงเขตไว้เป็นหลักฐาน

แบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ที่ดินตามวรรคหนึ่ง แปลงใดยังไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เขตของที่ดินดังกล่าวให้เป็นไปตามหลักฐานของทางราชการ”

หลักการที่สำคัญเกี่ยวกับการจัดให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงตามนัยมาตรา ๘ ตรี

(๑) สถานะทางกฎหมายของหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เมื่อได้พิจารณาจากบทบัญญัติมาตรา ๘ ตรี แล้วเห็นว่า เป็นเพียงหนังสือสำคัญของทางราชการอย่างหนึ่งที่ทำขึ้นเพื่อแสดงเขตที่ดินของรัฐไว้เป็นหลักฐานเท่านั้น หาใช่หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของรัฐไม่ หมายความว่า ที่ดินที่จะนำมาออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงนั้นต้องมีสถานะเป็นที่ดินของรัฐประเภทนั้นๆ มาก่อน มิใช่หมายความว่าเมื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแล้วที่ดินนั้นจึงตกเป็นที่ดินของรัฐ

(๒) ที่ดินของรัฐที่สามารถออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้ มี ๒ ประเภท คือ ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน (มาตรา ๑๓๐๔ (๒) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์) และที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ (มาตรา ๑๓๐๔ (๓) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์) สำหรับสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่า (มาตรา ๑๓๐๔ (๑) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์) หรือที่ดินของรัฐที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาไม่สามารถออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้ หากจำเป็นจะต้องออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินก็จะต้องออกเป็นโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้วแต่กรณี

(๓) อำนาจหน้าที่ในการจัดให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงตามมาตรา ๘ ตรี เป็นของอธิบดีกรมที่ดิน ฉะนั้น อธิบดีกรมที่ดินจึงมีอำนาจที่จะพิจารณาว่า ที่ดินในลักษณะเช่นใดจะสมควร หรือไม่สมควรออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ เช่น ที่ดินของรัฐประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันที่มีลักษณะเป็นที่ชายตลิ่ง ทางบก ทางน้ำ ลำกระโดง ลำรางสาธารณะ ทางระบายน้ำ แม่น้ำ ลำคลอง อธิบดีกรมที่ดินเห็นว่าเป็นที่ดินที่โดยสภาพมีแนวเขตธรรมชาติอยู่แล้วจึงกำหนดยกเว้นมิให้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงสำหรับแม่น้ำ ลำคลองนั้น อาจเปลี่ยนขอบเขตได้ตามธรรมชาติ โดยออกเป็นท้องที่ริมตลิ่งซึ่งบุคคลอาจได้ตามตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ 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) การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงมีวัตถุประสงค์เพื่อหาข้อมูลเกี่ยวกับอาณาเขตตำแหน่งที่ตั้ง และการใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐนั้นๆ ดังนั้น เมื่อที่ดินของรัฐแปลงใดได้ออกหนังสือสำคัญ

สำหรับที่หลวงแล้ว ต้องถือว่าข้อมูลดังกล่าวเป็นที่ยุติตามกฎหมาย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าเป็นการออกไปโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งจะต้องมีการแก้ไขหรือเพิกถอนแล้วแต่กรณี สำหรับที่ดินของรัฐแปลงใดที่ยังไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เขตของที่ดินดังกล่าวจึงต้องเป็นไปตามหลักฐานของทางราชการ ตามนัยมาตรา ๘ ตรี วรรคสาม เช่น ทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ที่กระทรวงมหาดไทยได้สั่งให้จังหวัดต่างๆ สำรวจและจัดทำขึ้น ประกาศการสงวนหวงห้ามที่ดินของทางราชการ พระราชกฤษฎีกาที่ออกตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๘ ประกาศคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ตามนัยมาตรา ๒๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ทะเบียนที่ราชพัสดุ ฯลฯ

๓) กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๖ (พ.ศ. ๒๕๑๖) และที่แก้ไขเพิ่มเติมตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๔๕ (พ.ศ. ๒๕๓๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๓

กระบวนการในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงนั้น มาตรา ๘ ตรี วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติว่า “แบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง” ซึ่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๖ (พ.ศ. ๒๕๑๖) และที่แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ ๔๕ (พ.ศ. ๒๕๓๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๓ กำหนด แบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ไว้ ดังนี้

(๑) ทบวงการเมืองผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ประสงค์จะให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง สำหรับที่ดินแปลงใด ให้แสดงความประสงค์ต่ออธิบดี

(๒) เมื่อได้รับคำขอตามข้อ (๑) ให้อธิบดีจัดให้มีการสอบสวนและรังวัดทำแผนที่ตามวิธีการรังวัดเพื่อออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และประกาศการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ประชาชนทราบ กำหนดสามสิบวัน โดยปิดไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขาหนึ่งฉบับ ณ ที่ทำการอำเภอหรือกิ่งอำเภอท้องที่หรือที่ทำการเขตหนึ่งฉบับ ณ ที่ทำการกำนันหนึ่งฉบับ และให้บริเวณที่ดินนั้นหนึ่งฉบับ สำหรับในเขตเทศบาลให้ปิดไว้ ณ สำนักงานเทศบาลอีกหนึ่งฉบับด้วย ในประกาศดังกล่าวให้มีแผนที่แสดงแนวเขตที่ดินที่ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง และกำหนดระยะเวลาที่ผู้มีส่วนได้เสียจะคัดค้านไว้ด้วย ซึ่งจะต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวันนับแต่วันประกาศ ถ้าไม่มีผู้คัดค้าน ให้ดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงต่อไป

(๓) ในกรณีที่ผู้คัดค้าน ให้ดำเนินการตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๔๕ (พ.ศ. ๒๕๓๓) และให้อธิบดีรอกการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไว้ แล้วดำเนินการดังนี้

ก. ในกรณีที่ผู้คัดค้านไม่มีหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน และไม่ใช้สิทธิทางศาลภายในหกสิบวันนับแต่วันที่คัดค้าน ให้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้ หากผู้คัดค้านไปใช้สิทธิทางศาลให้รอกการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเฉพาะส่วนที่คัดค้านจนกว่าจะได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดของศาล แสดงว่า ผู้คัดค้านไม่มีสิทธิในที่ดินนั้น

ข. ในกรณีที่ผู้คัดค้านมีหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ให้รอกการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเฉพาะส่วนที่ได้คัดค้านไว้ก่อน และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตรวจสอบสิทธิในที่ดินของผู้คัดค้าน ว่าได้มาโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ถ้าปรากฏว่าได้มาโดยไม่ชอบให้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงและแจ้งให้ผู้คัดค้านทราบภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ทราบผลการตรวจสอบ และถ้าปรากฏว่าได้มาโดยชอบ ให้แจ้งให้ผู้คัดค้านทราบโดยเร็ว แล้วระงับการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเฉพาะส่วนนั้น (ปฏิบัติตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๓/๑๔/ว ๒๕๕๒๔ ลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๕๐ เรื่อง ขอความเข้าใจเกี่ยวกับทางปฏิบัติตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๕ (พ.ศ. ๒๕๓๓))

- (๔) หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ใช้แบบ ส.ธ. ๑ ท้ายกฎกระทรวงนี้
- (๕) หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ทำขึ้นสามฉบับ มอบให้ผู้ดูแลรักษาถือไว้หนึ่งฉบับ และเก็บไว้ 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 ว่าด้วยการมอบหมายให้สภาตำบล หรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนช่วยเหลือในการดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๔๓
- (๓) คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๙๔๘/๒๕๑๖ ลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๑๖ เรื่อง มอบหมายการดำเนินการขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน
- (๔) ระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๒๙
- (๕) คำสั่งกรมที่ดิน ที่ ๒๑๘๙/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๖ เรื่อง มอบอำนาจของอธิบดีกรมที่ดินให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการปฏิบัติราชการแทน
- (๖) หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๓/๑๘/ว ๒๙๕๒๘ ลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๔๐ เรื่อง ข้อมความเข้าใจเกี่ยวกับทางปฏิบัติตามกฎหมาย ฉบับที่ ๔๕ (พ.ศ. ๒๕๓๗)
- (๗) หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๑.๔/ว ๓/๑๘๒ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๕๒ เรื่อง การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน
- (๘) บันทึกข้อตกลงระหว่างกรมที่ดินกับกรมธนารักษ์ เรื่อง การรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง การระวางชี้แนวเขตและลงนามรับรองแนวเขตที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๓

๓. ขั้นตอนการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงตามประมวลกฎหมายที่ดิน

ขั้นตอนและวิธีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เป็นไปตามนัยมาตรา ๘ ทรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ประกอบกฎกระทรวง 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

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

๑) ประเภทที่ดินที่จะออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

(๑) ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๒) เช่น พุ่งเลี้ยงสัตว์สาธารณะ หนองสาธารณะ บึงสาธารณะ เว้นแต่ที่สาธารณะโดยสภาพมีแนวเขตกรรมชาติอยู่แล้ว เช่น ที่ชายตลิ่ง ทางหลวง ทางน้ำ ทะเลสาบ แม่น้ำ ลำคลอง ฯลฯ

(๒) ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน โดยเฉพาะ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๓) เช่น ที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งสำนักงานราชการ บ้านเมือง บ่อและโรงทหาร ที่ดินที่สงวนหวงห้ามหรือขึ้นทะเบียนเป็นของทบวงการเมือง ที่ดินที่รัฐซื้อหรือมีผู้อุทิศให้ เป็นต้น (ที่ดินประเภทนี้มีทั้งที่เป็นที่ราชพัสดุ ตามความในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่ดินของหน่วยงานรัฐอื่น ที่มีกฎหมายยกเว้นมิให้เป็นที่ราชพัสดุ) (ระเบียบฯ ข้อ ๓)

๒) ผู้ขอและการยื่นคำขอ

เมื่อทบวงการเมืองผู้มีอำนาจดูแลรักษาที่ดินเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะมีความประสงค์จะให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงสำหรับที่ดินแปลงใดให้ทบวงการเมืองนั้นแสดงความประสงค์เป็นหนังสือถึงอธิบดีกรมที่ดิน แจ้งความประสงค์และสภาพที่ดินแปลงที่จะให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พร้อมด้วยหลักฐานของที่ดินแปลงนั้น เช่น สำเนาทะเบียนที่ดินสาธารณะ บัญชีสำรวจหรือประกาศ หรือหลักฐานการสงวนหวงห้าม ฯลฯ โดยยื่นผ่านทางสำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขาซึ่งที่ดินแปลงนั้นอยู่ในเขต กรณีที่ดินตั้งอยู่คาบเกี่ยวหลายจังหวัดให้แสดงความประสงค์ผ่านทางสำนักงานที่ดินจังหวัด หรือสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขาที่มีที่ดินส่วนใหญ่ตั้งอยู่ กรณีเช่นนี้ให้สำนักงานที่ได้รับแจ้งความประสงค์เป็นผู้พิจารณาดำเนินการต่อไป และเมื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแล้วให้จำลองรูปถ่ายส่งจังหวัดที่เกี่ยวข้องจังหวัดละ ๑ ฉบับด้วย (ระเบียบฯ ข้อ ๔)

การแสดงความประสงค์จะให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ทบวงการเมืองใดจะเป็นผู้แสดงความประสงค์นั้นต้องเป็นไปตามประเภทของที่ดินที่จะออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ซึ่งแยกเป็น ๒ ประเภท ได้แก่

(๑) ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน ถ้าอยู่ในความดูแลรักษาของกระทรวงมหาดไทย เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้แสดงความประสงค์ในฐานะผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษา แต่ในทางปฏิบัติกระทรวงมหาดไทยได้มีคำสั่งที่ ๙๔๘/๒๕๑๖ ลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๑๖ มอบหมายให้นายอำเภอผู้ดูแลรักษาตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ มาตรา ๑๑๗ และมาตรา ๑๒๒ ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่เป็นผู้มีอำนาจดำเนินการแทน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้ เพื่อความสะดวกและรวดเร็ว (หลักฐานที่ต้องใช้ประกอบคำขอ ได้แก่ สำเนาทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ บัญชีสำรวจ ประกาศหรือหลักฐานการสงวนหวงห้าม ฯลฯ) เนื่องจากในมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ซึ่งแก้ไขใหม่ให้นายอำเภอร่วมกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นก็มีฐานะเป็นทบวงการเมืองด้วย ดังนั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีอำนาจยื่นคำขอรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้ แต่ในกระบวนการจะต้องดำเนินการร่วมกัน (หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๔๑๑.๔/ว ๗/๑๘๒ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๕๒)

(๒) ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ถ้าเป็นที่ราชพัสดุเป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการคลังเป็นผู้แสดงความประสงค์ในฐานะเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังได้ออกกฎกระทรวงให้กรมธนารักษ์เป็นผู้แสดงความประสงค์สำหรับที่ดินที่อยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร ส่วนในจังหวัดอื่นให้เป็นหน้าที่ของธนารักษ์พื้นที่จังหวัด เว้นแต่ที่ดินของกระทรวงกลาโหม กระทรวงการคลังมอบให้ปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศ หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นผู้ดำเนินการแทน (หลักฐานที่ต้องใช้ประกอบคำขอ ได้แก่ หลักฐานการนำขึ้นทะเบียน

ของทบวงการเมือง ประกาศ หรือหลักฐานการสงวนหวงห้ามหรือหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน (ถ้ามี) ฯลฯ) โดยให้ถือปฏิบัติตามบันทึกข้อตกลงระหว่างกรมที่ดินกับกรมธนารักษ์ เรื่อง การรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง การระวางชี้แนวเขตและลงนามรับรองแนวเขตที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๔๓ สำหรับที่ดินของหน่วยงานรัฐอื่นที่มีกฎหมายยกเว้นมิให้เป็นที่ดินที่ราชพัสดุนั้นเป็นหน้าที่ของทบวงการเมืองที่มีอำนาจดูแลรักษาฯ ที่จะต้องยื่นแสดงความประสงค์ในการจัดให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

๓) การพิจารณาคำขอ

เมื่อรับคำขอแล้วเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาแล้วแต่กรณีจะต้องพิจารณาว่าที่ดินแปลงที่ขออนุญาตอยู่ในลักษณะที่จะออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้หรือไม่ ถ้าออกให้ไม่ได้ให้แจ้งทบวงการเมืองนั้นทราบ 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. ๒๕๓๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๑๙ ข้อ ๒ และระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๑๓ ข้อ ๖ – ๑๑

๑) วิธีการรังวัด

การรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ดำเนินการ ดังนี้

(๑) ที่ดินบริเวณที่มีระวางแผนที่แล้วให้ปฏิบัติตามระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการรังวัดและการลงรูปแผนที่ในระวางแผนที่ กรณีการออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย พ.ศ. ๒๕๒๓ ลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๒๓ โดยอนุโลม

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

(๓) ที่ดินซึ่งอยู่ห่างจากหมวดหลักฐานแผนที่เกินกว่ากิโลเมตรให้ทำการวางโครงหมวดหลักฐานแผนที่บรรจบตัวเอง (รูปลอย) เพื่อทำการรังวัดโยงยึดหลักเขต โดยใช้กล้องธิโอดไลต์ และใช้หมวดหลักฐานแผนที่ ตามแบบของกรมที่ดินเท่านั้น ที่ดินแปลงใดอยู่ใกล้กับสิ่งถาวรที่สังเกตได้ง่าย เช่น เจริญสะพาน หลักกิโลเมตร เสาไฟฟ้า เสาโทรเลข ให้ยึดโยงเข้ากับหลักเขตที่ดินหรือหลักเขตสาธารณประโยชน์ว่าตั้งอยู่ที่ใด

(๔) การเก็บหลักฐานแผนที่ให้ปฏิบัติดังนี้

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

ข. กรณีไม่มีระวางแผนที่ให้เก็บรวมไว้เป็นแปลงๆ

(๕) ในบริเวณที่มีระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศ สำหรับออกโฉนดที่ดินอยู่แล้วให้ใช้ระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้ โดยดำเนินการรังวัดเช่นเดียวกับการออกโฉนดที่ดิน

(๖) ถ้ามีระวางรูปถ่ายทางอากาศเพื่อออก น.ส. ๓ ก. ใช้อยู่ที่อำเภอนั้นๆ ให้นำรูปแผนที่การรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงลงระวางรูปถ่ายทางอากาศด้วย

(๓) การรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในบริเวณประกาศการเดินสำรวจและสอบเขตทั้งตำบลให้เจ้าหน้าที่เดินสำรวจและสอบเขตทั้งตำบลเป็นผู้ดำเนินการตามระเบียบนี้โดยอนุโลมและให้ทำการรังวัดวิธีเดียวกันกับการรังวัดเดินสำรวจและสอบเขตทั้งตำบล

(๔) บริเวณที่ดำเนินการออกโฉนดที่ดิน โดยนำหลักฐานเกี่ยวกับระวางรูปถ่ายทางอากาศที่ใช้กับหนังสือรับรองการทำประโยชน์มาปรับแก้ตามหลักวิชาการแผนที่รูปถ่ายทางอากาศโดยไม่ต้องทำการสำรวจรังวัด ให้นำรูปลงหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงที่ได้ลงระวางรูปถ่ายทางอากาศไว้แล้วมาลงในระวางแผนที่ด้วย

(๕) ให้ช่างรังวัดส่งเรื่องที่ทำให้การรังวัดแล้วเสร็จ พร้อมกับใบสำคัญค่าใช้จ่ายต่อผู้ควบคุมสายรังวัดตามระเบียบนี้ในท้องที่นั้นๆ ทุกๆ เดือน ถ้าไม่มีผู้ควบคุมสายรังวัด ให้ส่งต่อหัวหน้าฝ่ายรังวัดสำนักงานที่ดิน หรือเสนอต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินสาขาคำเนินการไปเป็นประจำทุกๆ เดือน ห้ามเก็บบอไว้เป็นอันขาด

(๑๐) กรณีกรมที่ดินส่งช่างรังวัดจากส่วนกลางไปทำการรังวัดให้ดำเนินการในสนามให้แล้วเสร็จก่อนวันเดินทางกลับพอสมควร เพื่อจะได้มีเวลาแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ ของเรื่องราวการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้เรียบร้อย (ระเบียบฯ ข้อ ๖)

๒) การปักหลักเขตที่ดินและแผ่นป้ายบอกชื่อที่สาธารณะ

(๑) ให้ใช้หลักเขตที่ดินตามแบบที่กรมที่ดินกำหนด แต่ถ้าทบวงการเมืองที่ขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงจะหาหลักเขตมาเองก็ให้ทำได้ แต่หลักเขตนั้นต้องเป็นไปตามแบบของกรมที่ดินและให้หมายเลขประจำหลักด้วย โดยขอเลขหมายจากกรมที่ดิน

(๒) สำหรับที่ดินสาธารณะประโยชน์ให้ปักหลักเขตที่สาธารณะ การปักหลักเขตที่สาธารณะให้ปักเฉพาะมุมเขตที่สำคัญๆ เท่านั้น มุมย่อยอื่นให้ใช้หลักเขตที่ดินปัก การเขียนหรือแสดงหลักเขตที่สาธารณะให้เขียนวงกลมหลักเขตที่ดินไว้แล้วครอบด้วยรูปสี่เหลี่ยม (แทนหลักเขตที่ดินสาธารณะประโยชน์)

(๓) หลักเขตที่สาธารณะประโยชน์เป็นหลักคอนกรีตเสริมเหล็กลักษณะสี่เหลี่ยมขนาด ๑๒ x ๑๒ ซม. x ๑.๐๐ เมตร ปลายแหลมแบบรูปจั่วมีฐานหนา ๑๐ ซม. ออกไปสองข้างๆ ละ ๑๒ ซม. ส่วนบนของหลักด้านหนึ่งเขียนด้วยอักษรสีเขียวสีกงไปในเนื้อหลักว่า “เขตที่สาธารณะ” ตามแบบท้ายระเบียบ

(๔) แผ่นป้ายบอกชื่อที่สาธารณะประโยชน์มี ๒ แบบ

ก. แผ่นป้ายบอกชื่อที่สาธารณะประโยชน์ให้ทำด้วยไม้บุงกะสีขนาด ๐.๔ x ๒.๐๐ เมตร พื้นทาสีขาว ตัวอักษรทาสีเทา บอกชื่อที่สาธารณะ ตำบล อำเภอ เช่น หนองยาวสาธารณะประโยชน์ ตำบลลำตาเสา อำเภอสว่างน้อย หรือจะใช้อะลูมิเนียมฉลุลายเป็นตัวอักษรตรึงติดกับแผ่นป้ายก็ได้ เสาป้ายมี ๒ เสา ใช้ไม้ขนาด ๒.๕๐ x ๓.๕๐ ซม. ยาว ๓ เมตร ทาสีขาวปักดินให้ลึกประมาณ ๓๐ ซม. และใช้ไม้ขนาด ๒.๕๐ x ๓.๕๐ ซม. ยาว ๓ เมตร ๒ ท่อน เป็นเสาค้ำกันป้ายเอน (ระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๑๓/ ข้อ ๓.๔)

ข. แผ่นป้ายบอกชื่อที่สาธารณะประโยชน์ ทำด้วยแผ่นเหล็กหนา ๑/๑๖ นิ้ว (๑.๕๘ มม.) ขนาด ๑.๒๐ x ๐.๖๐ เมตร ทาสีกันสนิม รองพื้นทั้งด้านหน้า และด้านหลังทาบ ๒ ครั้ง เฉพาะด้านหน้าทาสีเขียวทาบ และขอบทาสีโดยรอบ ขนาด ๒.๕ ซม. เขียนชื่อที่สาธารณะประโยชน์ด้วยสีขาวตัวอักษรขนาดสูง ๔ ซม. ส่วนชื่อตำบลและอำเภอ ตัวอักษรขนาดสูง ๖ ซม. และเจาะรูสำหรับนอตยึดไม่น้อยกว่า ๒ รู ขนาด ๙ มม. ยาวตามความหนาของเสาป้ายแต่ละแบบ

เสาป้าย ทาสีขาวปักลงไปในดินประมาณ ๓๐ ซม. มี ๒ แบบ คือ

แบบที่ ๑ ใช้แสดงคอนกรีตอัดแรงสำเร็จรูปคุณภาพเทียบของ CPAC ขนาด $0.04 \times 0.04 \times 2.3/0$ เมตร มีรูสำหรับยึดบ้านขนาด ๔ มม. ไม่น้อยกว่า ๒ รู

แบบที่ ๒ ใช้เสาคอนกรีตเสริมเหล็กขนาด $0.10 \times 0.10 \times 2.3/0$ เมตร เสริมเหล็ก เส้นผ่านศูนย์กลาง ๖ มม. จำนวน ๔ เส้น เหล็กปลอกเส้นผ่านศูนย์กลาง ๖ มม. ระยะ 0.15 เมตร ส่วนผสมคอนกรีต ๑/๒/๔ (โดยปริมาตร) เเจาะรูปปิดแผ่นป้ายแต่ละ ๒ รู ขนาด ๔ มม. (ตามแบบทำระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง) (ระเบียบฯ ข้อ ๓)

๓) การเขียนรูปแผนที่ลงในหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

การเขียนรูปแผนที่ลงในหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (สค. ๑) ให้ย่อ หรือขยายรูปแผนที่ลงให้เหมาะกับเนื้อที่สำหรับรูปแผนที่ในหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง และการเขียนมาตราส่วนซึ่งย่อหรือขยายนั้นไว้ด้วย กรณีรูปแผนที่ซึ่งสามารถย่อให้เล็กลงได้ที่สุดแล้วนั้น ยังใหญ่และไม่สามารถจำลองลงในเนื้อที่สำหรับลงรูปแผนที่ก็ให้จำลองรูปแผนที่นั้นลงในใบต่อไปได้ โดยให้หมายเหตุด้วยอักษรสีแดงไว้ในที่สำหรับลงรูปแผนที่ว่า “รูปแผนที่ใบต่อไป” และถ้าหากใบต่อไปมีหลายแผ่นให้บอกแผนที่ไว้ที่มุมบนขวามือแต่ละแผ่น โดยเรียงลำดับตามลักษณะรูปแผนที่แล้วให้เย็บรูปแผนที่ใบต่อไปกับหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเรียงตามลำดับจากแผ่นน้อยไปหามาก (ระเบียบฯ ข้อ ๔)

การเขียนข้างเคียงในรูปแผนที่ของหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ถือปฏิบัติตามระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการเขียนข้างเคียงและการรับรองแนวเขตที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๑

๔) การรังวัดทำแผนที่และการสอบสวน

(๑) การรังวัดให้ถือเขตตามที่ปรากฏในหลักฐานหรือทะเบียนเดิมของทางราชการ แต่ถ้าเขต ระยะ และข้างเคียงเปลี่ยนแปลงไปจากหลักฐานหรือทะเบียนเดิม ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ทำการรังวัดสอบสวนบันทึกถ้อยคำผู้นำทำการรังวัด ผู้ปกครองท้องที่ และผู้สูงอายุที่เชื่อถือได้ในท้องถิ่นนั้นดี และเคยใช้ประโยชน์ร่วมกันสัก ๓ - ๔ คน ถึงสาเหตุของการเปลี่ยนแปลงไว้เป็นหลักฐาน หากปรากฏว่า ได้เนื้อที่น้อยกว่าหลักฐานหรือทะเบียนเดิมมากและข้างเคียงเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม หรือไม่อาจทราบได้ว่าเขตและเนื้อที่ควรจะอยู่แคไหน เพียงใด หรือผู้นำทำการรังวัดหรือผู้ขอไม่สามรถชี้เขตให้ถูกต้อง ให้เจ้าพนักงานที่ดินแจ้งให้นายอำเภอทราบเพื่อให้สภาตำบลพิจารณาตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการมอบหมายให้สภาตำบลมีส่วนช่วยเหลือควบคุมการดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๑๙ ต่อไป (ระเบียบฯ ข้อ ๕)

ปัจจุบันถ้าการรังวัดได้เนื้อที่น้อยไปจากเดิมโดยไม่ปรากฏว่ามีผู้หนึ่งผู้ใดบุกรุกต้องดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการมอบหมายให้สภาตำบลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นช่วยเหลือในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๔๓ โดยให้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงตามผลการรังวัดไปก่อน เสร็จแล้วแจ้งให้นายอำเภอทราบเพื่อสอบสวนข้อเท็จจริงว่าที่สาธารณประโยชน์แปลงนั้นน้อยไปเพราะเหตุใด มีจำนวนเนื้อที่เท่าใด โดยขอความเห็นต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อประกอบการพิจารณา หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความเห็นเป็นอย่างอื่นภายใน ๓๐ วัน ให้ดำเนินการต่อไป

(๒) ในการรังวัดหากมีการคัดค้าน ให้ทำการรังวัดทำแผนที่โดยสังเขป แสดงเขตเป็นเส้นประและเนื้อที่ที่มีการคัดค้านแต่ละรายไว้ในแผนที่ดินร่างและกระดาษบาง โดยให้จดแจ้งข้อความไว้ในแปลงที่มีการคัดค้านว่า “(ชื่อผู้คัดค้าน) คัดค้าน” และให้ดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเฉพาะส่วนที่ไม่มีผู้คัดค้านไปก่อน การรับรองเขตที่ดินที่มีการคัดค้านให้บันทึกถ้อยคำผู้นำทำการรังวัดหรือผู้นำชี้เขตไว้เป็นหลักฐานโดยไม่ต้องให้ผู้คัดค้านลงชื่อรับรองเขต หากมีผู้บุกรุกแต่ไม่คัดค้าน หรือยอมรับว่า

เป็นที่สาธารณประโยชน์ ให้บันทึกถ้อยคำผู้บุกรุก ว่าได้เข้าทำประโยชน์อะไร ตั้งแต่เมื่อใด เป็นจำนวนเนื้อที่เท่าใด โดยไม่ต้องรังวัดแสดงรายละเอียด เช่น กรณีที่มีการคัดค้าน (ระเบียบฯ ข้อ ๙)

(๓) กรณีที่ทางสาธารณประโยชน์รถยนต์วิ่งไม่ได้ หรือมีห้วย ลำน้ำ ซึ่งอยู่ในความดูแลรักษาของนายอำเภออยู่ในบริเวณที่ดินที่ขออนุญาตหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง จะพิจารณาออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเป็นแปลงเดียวกันก็ได้ ทั้งนี้ ต้องบันทึกถ้อยคำยินยอมของผู้ดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์นั้นๆ ไว้ และบันทึกคำรับรองของผู้ขออนุญาตหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไว้ด้วยว่าจะไม่ทำให้เสียหายแก่การใช้ที่สาธารณประโยชน์นั้นๆ และให้แสดงเขตทางหรือห้วย ลำน้ำ นั้นๆ เป็นเส้นประไว้ในรูปแผนที่

ถ้ามีคลองสาธารณประโยชน์อยู่ในบริเวณที่ดินที่ขออนุญาตหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้กันเขตคลองสาธารณประโยชน์ออก และออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเป็นแปลงๆ แล้วแต่กรณี (ระเบียบฯ ข้อ ๑๐)

(๔) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสอบสวนผู้ขอหรือตัวแทน ซึ่งได้นำเจ้าพนักงานทำการรังวัดถึงที่ตั้ง จำนวนเนื้อที่ ประวัติ 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. ๒๕๑๗ ข้อ ๒ และระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๑๗ ข้อ ๑๒ และ ๑๔

๑) การประกาศ

เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ทำการรังวัดและสอบสวนเสร็จเรียบร้อยแล้ว ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา ประกาศออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ประชาชนทราบมีกำหนด 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 และให้รูปแผนที่แสดงเขตที่ดินที่จะออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง และกำหนดระยะเวลาให้ผู้มีส่วนได้เสียคัดค้านภายในกำหนด ๓๐ วัน นับแต่วันที่ประกาศ (ระเบียบฯ ข้อ ๑๒)

๒) การคัดค้าน

ในระหว่างประกาศถ้ามีผู้คัดค้านทั้งแปลงให้รอการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไว้จนกว่าจะได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดของศาลแสดงว่าผู้คัดค้านไม่มีสิทธิในที่ดินนั้นหรือพิจารณาดำเนินการไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลต่อไป หากเป็นการคัดค้านเพียงบางส่วนให้ดำเนินการตามข้อ ๙ วรรค ๒ (ระเบียบฯ ข้อ ๑๕)

ปัจจุบันไม่ว่าจะมีการคัดค้านทั้งแปลงหรือบางส่วนก็ตาม ให้ดำเนินการตามนัยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๕ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๑๗ ดังนี้

(๑) ในกรณีที่ผู้คัดค้านไม่มีหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน และไม่ไปใช้สิทธิทางศาลภายในหกสิบวันนับแต่วันที่คัดค้าน ให้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้ หากผู้คัดค้านไปใช้สิทธิทางศาลให้รอการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเฉพาะส่วนที่คัดค้านจนกว่าจะได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดของศาล แสดงว่า ผู้คัดค้านไม่มีสิทธิในที่ดินนั้น

(๒) ในกรณีที่ผู้คัดค้านมีหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินให้การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเฉพาะส่วนที่ได้คัดค้านไว้ก่อน และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตรวจสอบสิทธิในที่ดินของผู้คัดค้าน ว่าได้มาโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ถ้าปรากฏว่าได้มาโดยไม่ชอบ ให้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงและแจ้งให้ผู้คัดค้านทราบภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ทราบผลการตรวจสอบ และถ้าปรากฏว่าได้มาโดยชอบ ให้แจ้งให้ผู้คัดค้านทราบโดยเร็ว แล้วระงับการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเฉพาะส่วนนั้น (ปฏิบัติตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๓/๑๘/ว ๒๕๕๒๘ ลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๕๐ เรื่อง ซ่อมความเข้าใจเกี่ยวกับทางปฏิบัติตามกฎกระทรวง 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 ไม่มีผู้ใดคัดค้านให้สร้างหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงตามแบบ ส.ธ. ๑ จำนวน ๓ ฉบับ กรณีที่ดินตั้งอยู่คาบเกี่ยวหลายจังหวัดให้จัดทำเพิ่มขึ้นตามจังหวัดที่เกี่ยวข้อง พร้อมต่อเลขหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง และให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินสาขาตรวจสอบเอกสารและความเรียบร้อยพร้อมทั้งลงชื่อในบรรทัดเจ้าพนักงานที่ดินด้านหลังหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งได้รับมอบอำนาจจากอธิบดีกรมที่ดินตามคำสั่งกรมที่ดิน ที่ ๒๑๘๕/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๕๖ 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 การจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์

เป็นการดำเนินการตามระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๑๗ ข้อ ๑๖ ดังนี้ “แบบพิมพ์ทะเบียนให้ใช้แบบพิมพ์ที่กรมที่ดินจัดพิมพ์ขึ้นโดยให้อำเภอหรือกิ่งอำเภอละ ๑ เล่ม แยกเป็นตำบล แปลงหนึ่งๆ ให้เว้น ๖ บรรทัด ถ้าที่ดินแปลงใดมีอาณาเขตคาบเกี่ยวหลายตำบลให้ลงไว้ทุกตำบลที่ดินตั้งอยู่ในท้องที่หลายอำเภอให้ปฏิบัติเช่นเดียวกันกับคาบเกี่ยวตำบล การกรอกรายการลงในแบบพิมพ์ให้กรอกให้ครบถ้วนทุกช่อง โดยคัดรายการจากหลักฐานเดิมกรอกลงในแบบพิมพ์ทะเบียนอย่างใหม่เสียก่อน เมื่อปรากฏว่ารายการใดที่คัดมาเกิดผิดพลาดคลาดเคลื่อนจากการรังวัดใหม่ ก็ให้ขีดฆ่ารายการที่ผิดพลาดคลาดเคลื่อนนั้นด้วยหมึกสีแดงลงนามกำกับไว้ตามระเบียบราชการ แล้วกรอกรายการที่ถูกต้องลงไป และหมายเหตุการแก้ไขให้ทราบในช่องหมายเหตุด้วย ช่อง “สภาพและประวัติความเป็นมา” ให้ลงให้ชัดเจนว่าได้คัดลอกมาจากหลักฐานใด เช่น บัญชีสำรวจที่ดินหวงห้าม บัญชีสำรวจหนองสาธารณะประโยชน์ หรือทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ ฯลฯ ลำดับแปลงที่เท่าใด ได้นำขึ้นทะเบียนไว้ตั้งแต่เมื่อใด ผู้ใดเป็นผู้หวงห้ามเพื่อวัตถุประสงค์อย่างใด ประชาชนได้ใช้ประโยชน์อย่างใด แต่เมื่อใด ถ้าเป็นที่สาธารณะประโยชน์ ซึ่งได้สำรวจรังวัดขึ้นทะเบียนใหม่ (ยังไม่มีทะเบียนหรือบัญชีเดิม) ให้ลงให้ชัดเจนว่า ได้สำรวจเมื่อใด อาศัยหลักฐานอย่างไร มีการใช้ประโยชน์ร่วมกันอย่างไร ตั้งแต่เมื่อใด ในการจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์นี้ให้อำเภอหรือกิ่งอำเภอจัดทำขึ้น เก็บไว้ที่อำเภอหรือกิ่งอำเภอองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และจังหวัดแห่งละ ๑ ชุด ส่งกรมที่ดิน ๑ ชุด”

๓.๖ การจัดทำใบแทนหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

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

(๑) ถ้าหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงฉบับผู้ดูแลรักษาชำรุด หรือสูญหายให้ผู้ดูแลรักษาแจ้งความประสงค์ขอรับใบแทนต่ออธิบดีกรมที่ดิน โดยยื่นผ่านสำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินสาขา (ปัจจุบันอธิบดีกรมที่ดินได้มีคำสั่ง ที่ ๒๑๔๕/๒๕๔๖ 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 หรือกรมที่ดินชำรุดเสียหาย ให้เจ้าพนักงานที่ดินแยกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงฉบับใดฉบับหนึ่งมาจำลองเป็นรูปถ่ายเป็นหลักฐานได้

๓.๗ การเก็บเอกสาร (ระเบียบฯ ข้อ ๒๔-๒๕)

(๑) การเก็บหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ให้ใช้ปกแฟ้มเก็บเช่นเดียวกับโฉนดที่ดิน โดยเก็บเป็นเล่มๆ ละ ๕๐ ฉบับ เรียงตามลำดับเลขที่จากน้อยไปหามาก

(๒) การเก็บเอกสารเกี่ยวกับการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ให้ปฏิบัติเช่นเดียวกับการเก็บสารบบที่ดินโดยแยกไว้เป็นอำเภอและให้เก็บไว้ต่างหากไม่รวมกับสารบบที่ดิน

๓.๘ ค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่าย (ระเบียบฯ ข้อ ๒๖-๒๗)

(๑) ในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมใดๆ ทั้งสิ้น เสียแต่ค่าใช้จ่าย

(๒) ค่าใช้จ่ายให้วางไว้เป็นเงินค่ามัดจำได้แก่

ก. ค่าหลักเขตที่ดินในกรณีผู้ขอไม่นำหลักเขตมา

ข. ค่าพาหนะเดินทางของพนักงานเจ้าหน้าที่ และคนงานที่ไปทำการรังวัดให้จ่ายเท่าที่จำเป็นและจ่ายไปจริง

ค. ค่าเบี้ยเลี้ยงของพนักงานเจ้าหน้าที่ ค่าเช่าที่พัก และค่าจ้างคนงานที่จ้างไปทำการรังวัด ให้เรียกตามระเบียบอัตราของทางราชการที่ใช้อยู่ในขณะนั้น

ง. ค่าป่วยการของเจ้าพนักงานผู้ปกครองท้องที่เป็นไปตามที่กฎกระทรวงกำหนด

๓.๙ การเปลี่ยนอำนาจหน้าที่ผู้ดูแลรักษา (ระเบียบฯ ข้อ ๒๘)

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ได้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไปแล้ว หากมีการเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ผู้ดูแลรักษาจากทบวงการเมืองหนึ่งไปยังอีกทบวงการเมืองหนึ่ง ให้มอบหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงนั้นได้โดยไม่ต้องแก้ไขชื่อและทำการรังวัดใหม่

๓.๑๐ การเปลี่ยนหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์เป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (ระเบียบฯ ข้อ ๒๙)

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หากปรากฏว่ามีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ยึดถืออยู่ และผู้ดูแลรักษาประสงค์จะเปลี่ยนเป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ก็ให้ดำเนินการได้ โดยเมื่อออกให้ไปแล้วให้เรียกโฉนดที่ดินมาหมายเหตุด้วยอักษรสีแดงว่า ที่ดินแปลงนี้ได้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ไปแล้ว ตามหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเลขที่..... แล้ว ให้เจ้าพนักงานที่ดินลงชื่อ และวัน เดือน ปี กำกับไว้เป็นหลักฐานแล้วเก็บเข้าสารบบที่ดินแปลงนั้น สำหรับฉบับของสำนักงานที่ดินให้ตัดออกจากเล่มและดำเนินการเช่นเดียวกัน

๓.๑๑ การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงกรณีเปลี่ยนประเภทที่ดิน (ระเบียบฯ ข้อ ๓๐)

ที่ดินที่ได้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไปแล้ว หากภายหลังมีการเปลี่ยนประเภทที่ดินและผู้ดูแลรักษา ประสงค์จะขอเปลี่ยนหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงใหม่ เพื่อให้ตรงกับสภาพที่ดิน ก็ให้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ใหม่ได้ โดยไม่ต้องประกาศและทำการรังวัดใหม่ เมื่อออกให้แล้ว เรียกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเดิมหมายเหตุด้วยอักษรสีแดงว่า “ได้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ใหม่แล้ว ตามหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เลขที่....” แล้ว ให้เจ้าพนักงานที่ดินลงชื่อ และวัน เดือน ปี กำกับไว้ เป็นหลักฐาน แล้วเก็บเข้าสารบบที่ดินแปลงนั้นสำหรับฉบับที่เก็บไว้ ณ จังหวัดและกรมที่ดินก็ให้ดำเนินการเช่นเดียวกัน

๔. บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

ในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงมักจะมีปัญหาและอุปสรรคเป็นอันมากเกี่ยวกับที่ดินที่ขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้ทำการรังวัดมักไม่ทราบประวัติความเป็นมาของที่ดินที่ตั้ง และขอบเขตที่แท้จริงของที่ดิน เพราะหลักฐานทางทะเบียนมักจะไม่ค่อยมีหรือไม่สมบูรณ์ถูกต้อง เมื่อมีการบุกรุกหรือคัดค้านแนวเขต พนักงานเจ้าหน้าที่ก็ไม่สามารถจะวินิจฉัยให้เป็นที่ยึดถือได้จึงทำให้การดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงค้างคั่งเป็นจำนวนมาก กระทรวงมหาดไทยจึงได้ออกระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการมอบหมายให้สภาตำบลหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนช่วยเหลือในการดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๔๓ มอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีส่วนช่วยเหลือและควบคุมในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงด้วย โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

๑) ภายในเดือนมีนาคมของทุกปี ให้จังหวัดส่งอำเภอทุกอำเภอในเขตจังหวัดทำการสำรวจที่ดินสาธารณประโยชน์ในเขตท้องที่ของตนว่ายังมีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเป็นจำนวนเท่าใด สมควรดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไว้เป็นหลักฐานหรือไม่เพียงใด พร้อมทั้งเหตุผลแล้วรายงานให้จังหวัดทราบเพื่อรายงานกรมที่ดินตามแบบท้ายระเบียบ

ในการสำรวจนี้ อำเภออาจขอให้สภาตำบลหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมมือช่วยเหลือในการสอบสวนประวัติ นำชื่ออาณาเขตที่สงสัยและปฏิบัติการอื่นๆ เท่าที่สภาตำบลหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทำได้

เมื่อท้องที่อำเภอใด ได้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงครบถ้วนหมดในปีใดแล้ว ปีต่อไปให้อำเภอนั้นงดการสำรวจตามข้อนี้ได้

๒) หลังจากทำการสำรวจแล้ว เมื่อเจ้าหน้าที่ได้ออกไปทำการรังวัดเพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ณ ท้องที่ใดๆ ให้สภาตำบลหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความร่วมมือและช่วยเหลือประสานกับเจ้าหน้าที่ดังกล่าว ดังนี้

(๑) ชี้แจงและประกาศให้ราษฎรในท้องที่ทราบ

(๒) ให้ความอนุเคราะห์และให้ความสะดวกแก่เจ้าหน้าที่ในเรื่องที่פקความปลอดภัย การติดต่อนัดหมายกับเจ้าของที่ดินข้างเคียง

(๓) ช่วยแก้ไขปัญหาอุปสรรค และข้อขัดข้องต่างๆ หากจะเกิดขึ้น

(๔) ปฏิบัติการอื่นๆ ตามที่เห็นสมควร เพื่อให้การดำเนินการได้เสร็จเรียบร้อยสมความมุ่งหมาย

๓) เพื่อให้การรังวัดในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้เป็นไปโดยถูกต้องได้เนื้อที่ และขอบเขตแท้จริง เมื่อเจ้าหน้าที่ไปทำการรังวัดเพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแปลงใดในท้องที่ใด นายอำเภอจะได้แจ้งให้สภาตำบลหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทราบ ให้สภาตำบลหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมอบหมายผู้แทนไปช่วยควบคุมดูแลการรังวัดของเจ้าหน้าที่ หากเห็นว่าเป็นการไม่ถูกต้องด้วยประการใด ให้ประธานสภาตำบลหรือผู้บริหารท้องถิ่นแจ้งให้นายอำเภอทราบด้วย

เมื่อเจ้าหน้าที่ได้รับแจ้งจากประธานสภาตำบลหรือผู้บริหารท้องถิ่น ตามความในวรรคหนึ่งแล้ว ให้ระงับการรังวัดและการดำเนินการไว้ก่อนจนกว่าจะได้รับคำสั่งจากนายอำเภอ

๔) ในกรณีที่มีปรากฏว่าการรังวัดเพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแปลงใดได้เนื้อที่น้อยไปจากเดิม โดยไม่ปรากฏว่ามีผู้บุกรุก ให้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงตามผลการรังวัดดังกล่าวไปก่อนเสร็จแล้วให้นายอำเภอสอบสวนข้อเท็จจริงว่า ที่ดินสาธารณะประโยชน์แปลงนั้นน้อยไปเพราะเหตุใด มีจำนวนเนื้อที่เท่าใด โดยขอความเห็นต่อสภาตำบลหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อประกอบการพิจารณา หากสภาตำบลหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความเห็นเป็นอย่างอื่นภายในสามสิบวันให้ดำเนินการต่อไป

๕) ในกรณีที่มีปัญหาว่า ที่ดินสาธารณะประโยชน์แห่งใดสมควรจะคงสภาพเพื่อทำการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไว้เป็นหลักฐาน หรือสมควรจะถอนสภาพเพื่อนำมาจัดสรรให้ราษฎรทำกิน หรือทำประโยชน์อย่างอื่น หรือกรณีที่มีผู้บุกรุกสมควรจะดำเนินการขับไล่หรือไม่ เมื่อนายอำเภอร้องขอให้สภาตำบลหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนัดประชุมพิจารณาให้ความเห็น โดยให้ประชาชน ผู้นำชุมชน ผู้นำศาสนา หน่วยงานของรัฐหรือองค์การเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมกับสภาตำบลหรือสภาท้องถิ่นด้วย แล้วเสร็จแล้วส่งผลการประชุมให้นายอำเภอเพื่อดำเนินการต่อไป

๖) ในการมอบหมายให้ผู้ใดเป็นผู้แทนสภาตำบลหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามข้อ ๓) การประชุมให้ความเห็นชอบตามข้อ ๔) และการพิจารณาให้ความเห็นตามข้อ ๕) ให้สภาตำบลหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทำรายงานการประชุมไว้เป็นหลักฐานทุกครั้ง

๓) ในการที่สภาตำบลหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้ให้ความช่วยเหลือในการรังวัดเพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแก่ทางราชการตามระเบียบนี้ สภาตำบลหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอาจได้รับการช่วยเหลือค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับค่าตอบแทน ค่าจ้าง และค่าเบี่ยงเสี่ยง ตามอัตราที่กรมที่ดินจะกำหนด โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

ปัจจุบันพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๓/แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๒๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้นายอำเภอมีหน้าที่ร่วมกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันและสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อันอยู่ในเขตอำเภอ ส่งผลให้การดำเนินการเกี่ยวกับการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง นอกจากนายอำเภอจะเป็นผู้แสดงความประสงค์แทนกระทรวงมหาดไทยแล้ว องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสถานะเป็น “ทบวงการเมือง” ตามคำนิยามในมาตรา ๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ก็สามารถแสดงความประสงค์ขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้เช่นเดียวกัน ดังนั้น จึงควรที่จะได้ทบทวนหลักการและวิธีการที่กำหนดไว้ตามนัยระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการมอบหมายให้สภาตำบลหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนช่วยเหลือในการดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๕๓ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักกฎหมายที่แก้ไขดังกล่าวต่อไป

๕. การเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

ตามระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๒๙ กำหนดเกี่ยวกับการเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงที่ออกไปโดยผิดพลาดคลาดเคลื่อน เนื่องจากไม่มีกฎหมายบัญญัติวิธีการเพิกถอนหรือแก้ไขไว้ ในทางปฏิบัติก็ชอบที่จะเป็นหน้าที่ของอธิบดีกรมที่ดินในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ ผู้มีอำนาจออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ตามความในมาตรา ๘ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดินที่จะสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขได้ ปัจจุบันอธิบดีได้มีคำสั่งกรมที่ดิน ที่ ๒๑๔๕/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๕๖ มอบอำนาจของอธิบดีกรมที่ดินให้ผู้ว่าราชการจังหวัด (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) ปฏิบัติราชการแทน โดยมีแนวทางปฏิบัติตามระเบียบดังกล่าวดังนี้

๑) เมื่อปรากฏว่าได้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไปโดยผิดพลาดคลาดเคลื่อนเป็นต้นว่า

(๑) ออกไปผิดแปลงหรือทับที่บุคคลอื่น

(๒) แนวเขตผิดพลาดคลาดเคลื่อน เช่น เดิมรังวัดตามทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์

ต่อมาพบประกาศหวงห้าม และปรากฏว่าอาณาเขตไม่ตรงกัน

(๓) จำลองรูปแผนที่หรือคำนวณเนื้อที่ผิดพลาดคลาดเคลื่อน ให้จังหวัดสอบพยานหลักฐาน

สรุปชี้แจงเหตุที่ผิดพลาดคลาดเคลื่อน พร้อมทั้งส่งหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงฉบับที่เก็บรักษาไว้ ณ สำนักงานที่ดินจังหวัด หรือสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขา และฉบับผู้ดูแลรักษาไปยังผู้มีอำนาจสั่งแก้ไขหรือเพิกถอน

ถ้าจะต้องมีการรังวัดตรวจสอบเพื่อให้ทราบว่า รูปแผนที่หรือเนื้อที่ผิดพลาดคลาดเคลื่อนหรือไม่ ให้อธิบดีกรมที่ดินหรือผู้ว่าราชการจังหวัดตรวจสอบ หรือให้ทบวงการเมืองดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น แสดงความประสงค์ขอรังวัดตรวจสอบต่ออธิบดีกรมที่ดินหรือผู้ว่าราชการจังหวัด โดยยื่นผ่านสำนักงานที่ดินจังหวัด หรือสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขา ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ในเขต ส่วนวิธีการรังวัดให้อนุโลมปฏิบัติเช่นเดียวกับการรังวัดสอบเขตโฉนดที่ดิน

๒) ถ้าอธิบดีกรมที่ดินหรือผู้ว่าราชการจังหวัดได้พิจารณาแล้วเห็นสมควรว่าจะต้องเพิกถอนหรือแก้ไขก่อนมีคำสั่งต้องดำเนินการดังนี้

(๑) ให้อธิบดีกรมที่ดินหรือผู้ว่าราชการจังหวัดให้ทบวงการเมือง หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นทราบ เพื่อให้คัดค้านภายในกำหนด ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง

(๒) การเพิกถอนหรือแก้ไขรูปแผนที่นอกจากจะต้องดำเนินการตามนี้ (๒.๑) แล้วให้อธิบดีกรมที่ดินหรือผู้ว่าราชการจังหวัดส่งไปยังเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด หรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา ประกาศการเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ประชาชนทราบมีกำหนด ๓๐ วัน โดยปิดไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดินจังหวัด หรือสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขา ๑ ฉบับ ในบริเวณที่ดินนั้น ๑ ฉบับ ในเขตเทศบาล ให้ปิดไว้ ณ สำนักงานเทศบาลหรือในเขตกรุงเทพมหานครให้ปิดไว้ ณ ศาลาว่าการอีก ๑ ฉบับ ถ้าเป็นการแก้ไขรูปแผนที่ ให้มีแผนที่แสดงแนวเขตที่ดินเดิมและที่จะแก้ไขใหม่ทำยประกาศด้วย

(๓) ถ้ามีการคัดค้านของทบวงการเมืองผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาให้อธิบดีกรมที่ดินเสนอเรื่องให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาสั่งการ

๓) เมื่ออธิบดีกรมที่ดินหรือผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งให้เพิกถอนหรือแก้ไขแล้วให้หมายเหตุการเพิกถอนแก้ไขหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงทั้งสามฉบับให้ถูกต้องตรงกัน โดยปฏิบัติดังนี้

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

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

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

๕) เมื่อได้มีการเพิกถอนหรือแก้ไขแล้วให้อธิบดีกรมที่ดินหรือผู้ว่าราชการจังหวัด แจ้งให้ ทบวงการเมือง หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณประโยชน์ของแผ่นดิน อีกครั้งหนึ่ง

๖) หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงที่ได้ดำเนินการเพิกถอนแล้วให้เก็บไว้ที่กรมที่ดิน

๗) การแก้ไขหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เนื่องจากเขียนหรือพิมพ์ข้อความผิดพลาด คลาดเคลื่อน โดยมีหลักฐานชัดเจนรวมทั้งการแก้ไขรายละเอียดในหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ถูกต้อง ตามข้อเท็จจริงที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งมีใช้เป็นการแก้ไขรูปแผนที่ เช่น เครื่องหมายที่ดินข้างเคียง เมื่อทบวง การเมืองหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น ยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรให้แก้ไข ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา มีอำนาจแก้ไขได้ และเมื่อแก้ไขแล้วให้รายงานไปยังกรมที่ดินเพื่อแก้ไขหลักฐานให้ถูกต้องตรงกัน

สำหรับการหมายเหตุการแก้ไขหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงนั้น เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัด มีคำสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแล้ว ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเป็นผู้หมายเหตุ การเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงฉบับผู้ดูแลรักษาและฉบับที่สำนักงานที่ดินจังหวัด หรือ สำนักงานที่ดินจังหวัดสาขาให้ถูกต้องตรงกัน แล้วให้สำเนาคำสั่งเพิกถอนหรือแก้ไขแจ้งให้กรมที่ดินทราบ เพื่อให้ผู้อำนวยการสำนักจัดการที่ดินของรัฐ กรมที่ดิน หมายเหตุการเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือสำคัญ สำหรับที่หลวง ฉบับที่เก็บไว้ที่กรมที่ดินให้ถูกต้องตรงกันต่อไป (ตามหนังสือกรมที่ดิน ด่วนมาก ที่ มท ๐๗/๑๔.๒/ว ๓๓/๙๖๔ ลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๒)

๖. ปัญหาเกี่ยวกับการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

มีข้อมูลกล่าวถึงปัญหาของการจัดให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไว้อย่างน่าสนใจ ปรากฏ ตามคู่มือการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการรังวัดเพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง^{๓๗} ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้น ดังกล่าวกรมที่ดินได้วางแนวทางแก้ไขปัญหาไว้ สรุปได้ดังนี้

๖.๑ ปัญหาการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.)

ปัญหาการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในเขตพื้นที่ที่ได้มีพระราชกฤษฎีกา ประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งตามมาตรา ๒๖ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ กำหนดให้ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หากพลเมืองเล็กใช้ หรือเปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว ย่อมถูกถอนสภาพจากการเป็นที่ดินอันเป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน โดยผลของพระราชกฤษฎีกาฯ แล้ว เป็นอำนาจหน้าที่ ของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ที่จะดำเนินการ แต่ถ้าพลเมืองยังไม่เลิกใช้หรือยังไม่ เปลี่ยนสภาพที่ดินนั้นยังคงเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันอยู่ จึงมี ปัญหาในทางปฏิบัติว่าจะออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้หรือไม่ อย่างไร (ปัญหาเรื่องสถานะของที่ดิน และอำนาจของอธิบดีกรมที่ดินตาม มาตรา ๔ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน)

^{๓๗} กรมที่ดิน, สำนักจัดการที่ดินของรัฐและกองฝึกอบรม คู่มือการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการรังวัดเพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับ ที่หลวง, (กรุงเทพมหานคร : กรมที่ดิน, ๒๕๖๐)

กรมที่ดินได้วางแนวทางปฏิบัติไว้สรุปว่า ต้องตรวจสอบว่าที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือที่สาธารณประโยชน์นั้นอยู่ในเขตดำเนินการปฏิรูปที่ดินหรือไม่ ประชาชนยังใช้ประโยชน์ร่วมกันอยู่หรือไม่ หากข้อเท็จจริงปรากฏว่าประชาชนยังใช้ประโยชน์ร่วมกันอยู่จึงจะสามารถออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้ ในทางปฏิบัติก่อนออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงควรแจ้งให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เพื่อขอทราบว่าจะขัดข้องหรือไม่ กล่าวคือ เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว ส.ป.ก. มีอำนาจหน้าที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามมาตรา ๒๖ (๑) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๔ ได้ แต่ก่อนดำเนินการจะต้องได้ความว่าประชาชนเลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว หากประชาชนใช้ร่วมกันอยู่ หรือยังไม่เปลี่ยนแปลงสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ต้องจัดที่ดินแปลงอื่นให้ประชาชนใช้ร่วมกันแทนก่อนจึงจะมีผลเป็นการถอนสภาพตามกฎหมาย แต่สำหรับกรณีราษฎรเลิกใช้เพราะมีผู้บุกรุกครอบครองโดยพลการจนเป็นเหตุให้ประชาชนไม่สามารถเข้าใช้ประโยชน์ร่วมกันได้นั้น ไม่ถือเป็นการเลิกใช้ตามนัยหนังสือสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ กษ ๑๒๐๔/๘๒๑๐ ลงวันที่ ๘ กันยายน ๒๕๓๓/

๖.๒ ปัญหาการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในเขตจัดรูปที่ดิน

ปัญหาการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในเขตจัดรูปที่ดินมีลักษณะปัญหาเช่นเดียวกับปัญหาการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในเขตพื้นที่ที่ได้มีพระราชกฤษฎีกาประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน คือ ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือ ที่ดินสาธารณประโยชน์ที่อยู่ในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตสำรวจการจัดรูปที่ดินจะมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินให้เป็นทรัพย์สินของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อใช้ในการจัดการรูปที่ดินตามนัยมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๓/ จึงมีปัญหาในทางปฏิบัติว่าจะออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้หรือไม่ อย่างไร (ปัญหาเรื่องสถานะของที่ดินและอำนาจของอธิบดีกรมที่ดินตามมาตรา ๘ ตริ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน)

กรมที่ดินได้วางแนวทางปฏิบัติไว้สรุปว่า ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ที่ดินสาธารณประโยชน์ที่อยู่ในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตสำรวจการจัดรูปที่ดินจะมีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินให้เป็นทรัพย์สินของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อใช้ในการจัดรูปที่ดินตามนัยมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๓/ (ปัจจุบันคือมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๔) ดังนั้น จะต้องได้ข้อเท็จจริงว่าที่ดินดังกล่าวประชาชนเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้ว หากประชาชนยังใช้ประโยชน์ร่วมกันอยู่ และคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดไม่ประสงค์จะใช้ที่ดินส่วนนั้นในการจัดรูปที่ดิน ที่ดินนั้นยังคงสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันอยู่สามารถที่จะออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้

๖.๓ ปัญหาการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในเขตป่าไม้

ปัญหาการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในเขตป่าไม้มีลักษณะปัญหาเช่นเดียวกับปัญหาการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในเขตจัดรูปที่ดินและการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในเขตพื้นที่ที่ได้มีพระราชกฤษฎีกาประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดินคือ การออกกฎกระทรวงกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติ และการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตอุทยานแห่งชาติ จะมีผลเป็นการถอนสภาพที่สาธารณประโยชน์หรือไม่ อย่างไร จึงมีปัญหาในทางปฏิบัติว่าจะออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้หรือไม่ อย่างไร (ปัญหาเรื่องสถานะของที่ดินและอำนาจของอธิบดีกรมที่ดินตามมาตรา ๘ ตริ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน)

กรมที่ดินได้วางแนวทางปฏิบัติไว้สรุปว่า การออกกฎกระทรวงกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติ และการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตอุทยานแห่งชาติ ไม่มีผลเป็นการถอนสภาพที่สาธารณประโยชน์ เนื่องจากการถอนสภาพที่สาธารณประโยชน์จะต้องดำเนินการตามมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เท่านั้น ดังนั้น จึงสามารถออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้ โดยกรมที่ดินและกรมป่าไม้ ได้วางแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในเขตป่าไม้ไว้ ดังนี้

(๑) กรณีมีหลักฐานการสงวนหวงห้าม หรือหลักฐานการกันออกจากเขตป่าไม้ หรือ ที่อยู่นอกเขตแต่มีอาณาเขตติดต่อกับเขตป่าไม้ให้ตรวจสอบ ว่ามีการสงวนหวงห้ามที่ดินไว้โดยกฎหมายใดหรือไม่ อย่างไร เคยมีประกาศหวงห้าม และขึ้นทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์หรือไม่

(๒) กรณีไม่มีหลักฐานการสงวนหวงห้ามแต่พลเมืองได้ใช้ประโยชน์ร่วมกันอยู่ก่อน ที่ทางราชการกำหนดเป็นเขตป่าไม้ ให้คณะกรรมการระดับอำเภอ ร่วมกันตรวจสอบแนวเขตทำความเข้าใจ เสนอคณะกรรมการจำแนกประเภทที่ดินประจำจังหวัดหรือคณะกรรมการจำแนกประเภทที่ดินและ พัฒนาที่ดินชายทะเลประจำจังหวัดพิจารณา หากคณะอนุกรรมการฯ เห็นด้วยให้ออกหนังสือสำคัญสำหรับ ที่หลวงต่อไป หากไม่เห็นด้วยให้ทำเรื่องส่งคืนให้นายอำเภอ หากนายอำเภอเห็นด้วยกับคณะอนุกรรมการ ก็ให้ดำเนินการไปตามนั้น หากไม่เห็นด้วยกับคณะอนุกรรมการฯ ให้สรุปเหตุผลส่งเรื่องให้กรมที่ดินพิจารณา

(๓) สำหรับในเขตอุทยานแห่งชาติในกรณีไม่มีหลักฐานการสงวนหวงห้าม ถ้ามีความจำเป็น ต้องดำเนินการรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ให้ชี้แจงเหตุผลความจำเป็นให้กรมที่ดินพิจารณาก่อน เป็นรายๆ ไป

๖.๔ ปัญหาการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในเขตนิคมสร้างตนเอง

ปัญหาการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในเขตนิคมสร้างตนเองมีลักษณะปัญหา เช่นเดียวกับปัญหาการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในเขตป่าไม้ ปัญหาการออกหนังสือสำคัญสำหรับ ที่หลวงในเขตจัดรูปที่ดินและปัญหาการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในเขตพื้นที่ที่ได้มีพระราชกฤษฎีกา ประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน คือ การจัดตั้งนิคมเป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ จะมีผลเป็นการถอนสภาพที่สาธารณประโยชน์ หรือไม่ อย่างไร จึงมีปัญหาในทางปฏิบัติว่า จะออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้หรือไม่ อย่างไร (ปัญหาเรื่องสถานะของที่ดินและอำนาจของอธิบดี กรมที่ดินตาม มาตรา ๘ ตริ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน)

กรมที่ดินได้วางแนวทางปฏิบัติไว้สรุปว่า การจัดตั้งนิคมเป็นไปตามพระราชบัญญัติ จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ แต่พระราชบัญญัติดังกล่าวมิได้มีผลเป็นการเพิกถอนที่ดิน สาธารณประโยชน์ จึงสามารถออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้ ซึ่งกรมประชาสัมพันธ์ได้วางแนวทาง ปฏิบัติในการระงับชี้แนวเขตและลงชื่อรับรองแนวเขตในการรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไว้ ตามหนังสือกรมประชาสัมพันธ์ที่ มท ๐๔๑๐.๗ป/ว ๑๕๖๐๔ ลงวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๓๓

๖.๕ ปัญหาการรังวัดจัดทำแนวเขตที่ดินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับ พลเมืองใช้ร่วมกันซึ่งเกิดขึ้นโดยสภาพ

ปัญหาการรังวัดจัดทำแนวเขตที่ดินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมือง ใช้ร่วมกันซึ่งเกิดขึ้นโดยสภาพ เป็นปัญหาที่กระทรวงมหาดไทยได้วางแนวทางแก้ไขไว้แล้วเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๑ ต่อมาอธิบดีกรมที่ดินได้ใช้อำนาจตามมาตรา ๘ ตริ วรรคแรก แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่กำหนดให้ “อธิบดีอาจจัดให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง” ในการออกระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการออกหนังสือสำคัญ สำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๑๗/ข้อ ๓ กำหนดข้อยกเว้นไม่ให้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในที่ดิน อันเป็น สาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่โดยสภาพมีแนวเขตธรรมชาติอยู่แล้ว เช่น ที่ชายตลิ่ง

ทางบก ทางน้ำ ลำกระโดง ลำรางสาธารณะ ทางระบายน้ำ แม่น้ำ ลำคลอง ฯลฯ โดยเฉพาะที่สาธารณประโยชน์ที่เป็น แม่น้ำ ลำคลอง ซึ่งขอบเขตอาจเปลี่ยนไปได้ตามธรรมชาติ เมื่อเกิดเป็นทุ่งอกริมตลิ่ง บุคคลอาจได้มาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๘ หรือกรณีที่ดินเอกชนพังทลายลงน้ำกลายเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หากจะให้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงก็จะเป็นการยุ่งยาก จึงมีปัญหาในทางปฏิบัติว่าจะมีวิธีการรังวัดจัดทำแนวเขตเพื่อใช้แก้ไขปัญหาการบุกรุกอย่างไร

กรมที่ดินได้วางแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการบุกรุกทางบกและทางน้ำ สาธารณประโยชน์ไว้สรุปว่า เมื่อมีกรณีพิพาทเกี่ยวกับการบุกรุกทางบกและทางน้ำสาธารณประโยชน์ที่ไม่มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง นายอำเภอหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถทำหนังสือแสดงความจำนงขอรังวัดตรวจสอบทางหรือลำรางที่ไม่มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้ โดยทำเป็นหนังสือขอความร่วมมือ และให้สำนักงานที่ดินจัดส่งเจ้าหน้าที่ไปทำการรังวัด ในทางปฏิบัติควรส่งช่างรังวัดอาวุโสไปดำเนินการ โดยให้ถือหนังสือขอความร่วมมือเป็นคำขอและอนุโลมปฏิบัติตามระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการรังวัดสอบเขต แบ่งแยก และรวมโฉนดที่ดิน พ.ศ. ๒๕๒๗ ประกอบกับคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ ๑๕๔/๒๕๐๑ ลงวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๐๑ เรื่อง ระเบียบปฏิบัติในการรังวัดทำแผนที่และการระวางแนวเขตที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันซึ่งเกิดขึ้นโดยสภาพ เว้นแต่การปักหลักเขตที่ดินให้ใช้หลักไม้ปักแทน ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวผู้มีหน้าที่ดูแลจะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเช่นเดียวกับการรังวัดสอบเขต แบ่งแยก และรวมโฉนดที่ดิน และเมื่อดำเนินการเสร็จแล้ว จะต้องแจ้งผลการรังวัดให้ผู้มีหน้าที่ดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ทราบ เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ (หนังสือกรมที่ดินที่ มท ๐๖๐๖/ว ๓๐๓/๔๓ ลงวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ เรื่อง การรังวัดตรวจสอบที่สาธารณประโยชน์ที่ไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง)

๖.๖ ปัญหาการเข้าไปในที่ดินข้างเคียง กรณีรังวัดตรวจสอบเขตที่ดินสาธารณประโยชน์ที่ไม่มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

กรมที่ดินได้วางแนวทางปฏิบัติตามหนังสือกรมที่ดินที่ มท ๐๖๐๖/ว ๓๐๓/๔๓ ลงวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ เรื่อง การรังวัดตรวจสอบที่สาธารณประโยชน์ที่ไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง โดยให้นายอำเภอหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถทำหนังสือแสดงความจำนงขอรังวัดตรวจสอบทางหรือลำรางที่ไม่มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้ และให้สำนักงานที่ดินจัดส่งเจ้าหน้าที่ไปทำการรังวัด โดยให้ถือหนังสือขอความร่วมมือเป็นคำขอและอนุโลมปฏิบัติตามระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการรังวัดสอบเขต แบ่งแยก และรวมโฉนดที่ดิน พ.ศ. ๒๕๒๗ ประกอบกับคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ ๑๕๔/๒๕๐๑ ลงวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๐๑ เรื่อง ระเบียบปฏิบัติในการรังวัดทำแผนที่และการระวางแนวเขตที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันซึ่งเกิดขึ้นโดยสภาพ เว้นแต่การปักหลักเขตที่ดินให้ใช้หลักไม้ปักแทน ปรากฏว่าเกิดปัญหาโดยพนักงานเจ้าหน้าที่จะอ้างว่า ไม่สามารถเข้าไปในที่ดินข้างเคียงได้ หากเจ้าของที่ดินข้างเคียงมิได้ขอรังวัดสอบเขตด้วย ดังนั้น เมื่อมีการรังวัดตรวจสอบเขตที่สาธารณประโยชน์ พนักงานเจ้าหน้าที่จะบอกให้เจ้าของที่ดินข้างเคียงที่ถูกอ้างว่าเป็นผู้บุกรุกไปขอรังวัดสอบเขตที่ดินด้วย ซึ่งก็เป็นไปไม่ได้ที่ผู้บุกรุกจะไปขอรังวัด

กรณีดังกล่าว คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้พิจารณาแล้วว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ในการรังวัดตรวจสอบเขตที่สาธารณประโยชน์ที่ไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงมีอำนาจที่จะเข้าไปในที่ดินข้างเคียง เพื่อประโยชน์ในการรังวัดได้ตามนัยมาตรา ๖๖ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แม้เจ้าของที่ดินข้างเคียงนั้นจะได้ขอรังวัดก็ตาม (หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๓๒๖/ว ๐๓๒๔๓ ลงวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๔๔ เรื่อง ข้อมความเข้าใจการรังวัดตรวจสอบที่สาธารณประโยชน์ที่ไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง)

๖.๗ ปัญหาการปักหลักเขตที่ดิน หลักเขต และแผ่นป้ายบอกชื่อที่สาธารณประโยชน์

ปัญหาสืบเนื่องจากหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๖๐๓/ว ๑๙๔๘๐ ลงวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๒๐ เรื่อง การรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ซึ่งกรมที่ดินแก้ปัญหาคณะกรรมาธิการรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในจังหวัดต่างๆ ช่างรังวัดได้ทำการรังวัด โดยบางแปลงไม่ได้ทำการปักหลักเขตที่ดิน หลักเขต และแผ่นป้ายบอกชื่อที่สาธารณประโยชน์ในขณะที่ทำการรังวัด แต่ได้ใช้ไม้แก่นปักไว้ และภายหลังเป็นระยะเวลานานๆ จึงได้นำหลักเขตที่ดิน หลักเขตที่สาธารณประโยชน์ และแผ่นป้ายบอกชื่อที่สาธารณประโยชน์ไปปัก หรือมอบหมายผู้อื่นไปปักแทน การปฏิบัติเช่นนี้ย่อมทำให้การปักหลักเขตคลาดเคลื่อนไปจากความเป็นจริง เพราะหลักไม้ที่ปักไว้อาจหลุดหายหรือชำรุด หลักเขตที่ปักภายหลังจึงไม่ตรงกับตำแหน่งที่แท้จริง ย่อมก่อให้เกิดปัญหายุ่งยากขึ้นภายหลังทำให้ผู้อื่นมองไปในแง่ไม่สุจริตได้ ดังนั้น กรมที่ดินจึงได้กำชับให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำการรังวัด ให้ปักหลักเขตที่ดิน หลักเขต และแผ่นป้ายบอกชื่อที่สาธารณประโยชน์ในขณะที่ทำการรังวัดโดยเคร่งครัด แต่การกำชับดังกล่าวส่งผลให้เกิดความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนว่า หากทำการปักหลักเขตที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ไม่ได้ปักหลักเขตและแผ่นป้ายบอกชื่อที่สาธารณประโยชน์ในขณะที่ทำการรังวัดจะไม่สามารถออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้

กรณีดังกล่าวเมื่อได้พิจารณาหลักกฎหมายตามนัยมาตรา ๘ ตีร แห่งประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว เห็นว่า สถานะทางกฎหมายของหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เป็นเพียงหนังสือสำคัญของทางราชการอย่างหนึ่งที่จัดทำขึ้นเพื่อแสดงเขตที่ดินของรัฐไว้เป็นหลักฐานเท่านั้น หากใช้หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของรัฐไม่เช่นนั้น สารสำคัญของหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงจึงต้องพิจารณาจาก “หลักฐานที่แสดงแนวเขตที่ดินของรัฐตามกฎหมาย” เป็นหลัก ซึ่งหมายถึง “หลักฐานแผนที่ และหลักเขตที่ดินตามกฎหมาย” เมื่อกฎกระทรวงฉบับที่ ๒๖ (พ.ศ. ๒๕๑๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๑๗ ข้อ ๒ กำหนดไว้ “ให้อธิบดีจัดให้มีการสอบสวนและรังวัดทำแผนที่ตามวิธีการรังวัดเพื่อออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน” ดังนั้น “หลักฐานแผนที่ และหลักเขตที่ดินตามกฎหมาย” ก็คือ “หลักฐานแผนที่ และหลักเขตที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินที่ใช้สำหรับออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน” การที่จะนำข้ออ้างกรณีไม่ปักหลักเขต และแผ่นป้ายบอกชื่อที่สาธารณประโยชน์ ซึ่งกำหนดขึ้นโดยระเบียบของกรมที่ดินนั้น มาเป็นข้ออ้างในการไม่ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงซึ่งได้มีการดำเนินการสอบสวนและรังวัดทำแผนที่ตามวิธีการรังวัดเพื่อออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินแล้ว จึงไม่สามารถกระทำได้

๖.๘ ปัญหาข้อขัดข้องในการรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงล่าช้า และค้างเกิน ๑๐ ปี

ปัญหาสืบเนื่องจากหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๖๑๔/ว ๒๒๔๓/๔ ลงวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๓๔ เรื่อง การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง สรุปปัญหาเกี่ยวกับการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เพื่อแก้ไขปัญหาคณะกรรมาธิการที่ดินของรัฐโดยไม่ถูกต้องตามนโยบายของรัฐบาล ซึ่งปรากฏว่าการดำเนินการในหลายจังหวัด เจ้าหน้าที่มิได้เร่งรัดดำเนินการให้แล้วเสร็จโดยเร็ว ดังเช่นกรณีที่เกิดขึ้นในจังหวัดหนึ่งปรากฏข้อเท็จจริงว่าช่างรังวัดได้ทำการรังวัดแล้วเสร็จมาเป็นเวลากว่า ๑๐ ปี โดยไม่มีผู้ใดคัดค้านและไม่มีเหตุขัดข้อง แต่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องรวมทั้งผู้บังคับบัญชาไม่เอาใจใส่ในการดำเนินการ ก่อให้เกิดผลเสียหายต่อทางราชการ 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) กรณีดังกล่าวให้ถือปฏิบัติตามนัยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๕ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติ ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้

ประเด็นที่ ๓ เรื่องการรังวัดได้เนื้อที่น้อยกว่าหลักฐานเดิม โดยไม่ปรากฏว่ามีผู้บุกรุก ให้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไปก่อน เสร็จแล้วให้นายอำเภอสอบสวนข้อเท็จจริงว่าที่สาธารณประโยชน์ แปลงนั้นน้อยไปเพราะเหตุใด มีจำนวนเนื้อที่เท่าใด โดยขอความเห็นต่อสภาตำบลเพื่อพิจารณา หากสภาตำบล ไม่มีความเห็นเป็นอย่างอื่นภายใน ๖๐ วัน ให้ดำเนินการต่อไป (ปัจจุบันถูกกำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการมอบหมายให้สภาตำบลหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนช่วยเหลือในการ ดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๔๓)

สำหรับกรณีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงค้างแถมเกิน ๑๐ ปี กรมที่ดินได้วางแผนแนวทาง ปฏิบัติไว้ตามนัยหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๖๐๖/๘๔๘๙ ลงวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๐๙ แจ้งจังหวัดสุโขทัย กรณีส่งเรื่องแผนกสรรพากรได้นำสำรวจที่ดินราชพัสดุ เพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ที่ดินตำบลธานี อำเภอเมืองสุโขทัย ไว้เมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๖ รวม ๖ แปลง ไปให้กรมที่ดินต่อเลข ลงชื่อ และประทับตราตำแหน่ง ในแบบพิมพ์หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแล้ว แต่ยังไม่ได้แจกหนังสือสำคัญฯ เป็นเวลาเกิน ๑๐ ปีแล้ว จึงส่งเรื่องไปเพื่อขอให้พิจารณาอนุมัติการแจก

กรมที่ดินพิจารณาแล้ว เห็นว่าหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเป็นหลักฐานแสดงเขตและ ที่ตั้งของที่ดิน อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งมีกฎหมายคุ้มครองอยู่แล้ว และบุคคลไม่อาจยกเอา อายุความขึ้นต่อสู้ได้ ต่างกับการออกโฉนดที่ดิน ฉะนั้น ให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบหลักฐานการรังวัดเสียก่อน ว่า มีการเปลี่ยนแปลงประการใดหรือไม่ ถ้าปรากฏว่าหลักฐานการรังวัดไม่เปลี่ยนแปลงก็ให้ดำเนินการแจก หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้

๖.๙ ปัญหาการปฏิบัติตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๕ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความ ในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗

หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๓/๑๘/ว ๒๙๕๒๘ ลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๔๐ เรื่อง ชักซ้อม ความเข้าใจเกี่ยวกับทางปฏิบัติตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๕ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติ ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗

เป็นปัญหาเกี่ยวกับการรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแล้วปรากฏว่ามีผู้คัดค้าน โดยมีหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งจะต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๕ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๒ (๒) คือ ในกรณีที่ผู้คัดค้านมีหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินให้รอการออกหนังสือสำคัญ สำหรับที่หลวงเฉพาะส่วนที่ได้คัดค้านไว้ก่อน และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตรวจสอบสิทธิในที่ดินของผู้คัดค้าน ว่าได้มาโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ถ้าปรากฏว่าได้มาโดยไม่ชอบให้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง และแจ้งให้ผู้คัดค้านทราบภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ทราบผลการตรวจสอบ และถ้าปรากฏว่าได้มาโดยชอบ ให้แจ้งให้ผู้คัดค้านทราบโดยเร็ว แล้วระงับการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเฉพาะส่วนนั้น กรณี ตรวจสอบสิทธิแล้วไม่ได้กล่าวถึงหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดินที่ออกไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายว่าจะดำเนินการ อย่างไร เป็นเหตุให้เกิดความสับสนในทางปฏิบัติ อีกประการหนึ่งการตรวจสอบดังกล่าวเป็นการกำหนด ให้เป็นหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะต้องดำเนินการหรืออย่างไร

กรมที่ดินได้วางแนวทางปฏิบัติไว้ว่า การที่กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๕ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓/ ข้อ ๒ (๒) บัญญัติไว้ดังกล่าว ก็เนื่องจากเมื่อความปรากฏว่า ได้มีการออกหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้มีหน้าที่ และผู้มีอำนาจจะต้องดำเนินการเพิกถอนตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินอยู่แล้ว จึงละไว้ในฐาน ที่เข้าใจไม่ต้องกำหนดไว้ในกฎกระทรวงให้เป็นการซ้ำซ้อนอีก อีกประการหนึ่งที่ดินแปลงเดียวจะมีเอกสาร สำคัญสำหรับที่ดิน ๒ ประเภท ซ้อนกันอยู่ในคราวเดียวกันไม่ได้ จึงต้องดำเนินการเพิกถอนแก้ไขหลักฐาน แสดงสิทธิในที่ดินที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายก่อน แล้วจึงออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

ส่วนตามกฎกระทรวงฯ ที่กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตรวจสอบสิทธิในที่ดินของ ผู้คัดค้านนั้น แม้จะเป็นหน้าที่ผู้ว่าราชการจังหวัดก็สามารถสั่งการให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๓/๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินดำเนินการได้ โดยอนุโลมถือปฏิบัติตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๓/๐๘/ว ๓/๐๓ ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๓๐

๖.๑๐ ปัญหาของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติตามระเบียบ กฎหมาย และนโยบายของกรมที่ดิน ในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

ปัญหาของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติตามระเบียบ กฎหมาย และนโยบายของกรมที่ดิน ในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พิจารณาจากการซักซ้อมความเข้าใจของกรมที่ดิน กระทรวง มหาดไทย และการตอบข้อหารือที่เกิดขึ้น ในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงดังที่ได้ยกตัวอย่างมา ดังกล่าว อาจมีสาเหตุหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาด้านเจ้าหน้าที่อาจขาดความรู้ความเข้าใจ ขาดทักษะ ความสามารถและประสบการณ์ หรืออาจเกิดจากนโยบายของกรมที่ดินในแต่ละยุคสมัยที่ทำให้เจ้าหน้าที่ เกิดความสับสน ซึ่งต่อมากฎกระทรวงมหาดไทยได้เล็งเห็นถึงสภาพปัญหาดังกล่าว จึงได้มีหนังสือ ที่ ๐๓๑๐.๑/ว ๐๐๐๓ ลงวันที่ ๓ มกราคม ๒๕๖๑ เรื่อง การซักซ้อมแนวทางและขั้นตอนการปฏิบัติในอำนาจ หน้าที่ของหน่วยงานเกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์ โดยมีเนื้อความตอนหนึ่ง สรุปว่า “...กระทรวงมหาดไทย พิจารณาเห็นว่า มีปัญหาการร้องเรียนในเรื่องการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้แก่ เจ้าหน้าที่ของกรมการปกครอง กรมที่ดิน และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในเรื่องเกี่ยวกับการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ซึ่งสาเหตุเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานหรือผู้รับผิดชอบตามระเบียบกฎหมายมีความไม่เข้าใจ สับสน ในขั้นตอนและแนวทางปฏิบัติ...”^{๓๔}

กรณีตามปัญหาดังกล่าวนี้ กรมที่ดินได้ตระหนักถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการที่บุคลากร ของกรมที่ดิน โดยเฉพาะช่างผู้ทำการรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงขาดความรู้ความเข้าใจในระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ขาดทักษะ ความสามารถ และประสบการณ์ กรมที่ดินจึงได้อนุมัติในหลักการให้ หน่วยงานภายในที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย สำนักจัดการที่ดินของรัฐ ร่วมกับกองฝึกอบรม จัดทำโครงการ ฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการ (ภาคสนาม) สำหรับผลิตช่างรังวัดเพื่อให้มีความรู้และทักษะเฉพาะด้านเกี่ยวกับการ รังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ โดยได้รับความร่วมมือและสนับสนุน ข้อมูล วัสดุ อุปกรณ์ รวมถึงบุคลากรจาก สำนักมาตรฐานและส่งเสริมการรังวัด กองเทคโนโลยีทำแผนที่ กองพัสดุ กองคลัง กลุ่มตรวจสอบภายใน กรมที่ดิน และสำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานคร สาขาบางขุนเทียน คาดว่าผลผลิตจากโครงการฝึกอบรมดังกล่าว จะช่วยแก้ไขปัญหาข้อขัดข้องในการรังวัดออกและตรวจสอบ หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงของกรมที่ดินได้ในอนาคต



^{๓๔} กรมการปกครอง, หนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ ๐๓๑๐.๑/ว ๐๐๐๓ ลงวันที่ ๓ มกราคม ๒๕๖๑ เรื่อง การซักซ้อมแนวทาง และขั้นตอนการปฏิบัติในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานเกี่ยวกับที่ดินสาธารณประโยชน์

บทที่ ๓

แนวทางการแก้ไขปัญหาคือเรียกร้องเกี่ยวกับที่ดินของรัฐ

บทที่ ๓

แนวทางการแก้ไขปัญหาข้อเรียกร้องเกี่ยวกับที่ดินของรัฐ

ที่ดินของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา ล้วนเป็นทรัพย์สินส่วนรวม บุคคลหนึ่งบุคคลใดไม่อาจยึดถือครอบครองอ้างเป็นเจ้าของได้ และเพื่อให้การบริหารจัดการที่ดินของรัฐเป็นไปโดยสงบเรียบร้อย รัฐจึงได้กำหนดให้มีมาตรการในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกัน รวมถึงการบริหารจัดการให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม ซึ่งมาตรการของรัฐดังกล่าวได้ถูกกำหนดโดยกฎหมาย ถ่ายทอดทางนโยบาย และมีหน่วยงานของรัฐรับไปปฏิบัติ บทบาทอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐนั้น นอกจากจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องแล้ว ในบางกรณีจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐด้วย ดังนั้นในการแก้ไขปัญหาข้อเรียกร้องเกี่ยวกับที่ดินของรัฐ จึงต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเป็นกรณีๆ ไป และจะต้องดำเนินการด้วยความรอบคอบระมัดระวังเป็นอย่างยิ่ง เพราะมีฉะนั้นแล้วอาจก่อให้เกิดความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนต่อการแก้ไขปัญหาของภาครัฐ หรือเกิดความเข้าใจผิดในระหว่างคู่กรณีและผู้มีส่วนได้เสียในข้อเรียกร้องดังกล่าวได้ ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถอธิบายถึงเหตุผลในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่รัฐที่อาจมีความแตกต่างกันในการแก้ไขปัญหาข้อเรียกร้องของแต่ละพื้นที่ จึงควรศึกษาทำความเข้าใจเกี่ยวกับสภาพของปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะปัญหาข้อเรียกร้องเกี่ยวกับที่ดินของรัฐ ตามภารกิจของกรมที่ดิน 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^{๓๙}

๑) ผู้บุกรุกไม่ทราบว่าเป็นที่สงวนหวงห้ามอย่างสุจริตใจ เมื่อเห็นว่าเป็นที่ว่างเปล่า จึงเข้าไปยึดถือครอบครองทำประโยชน์

๒) ผู้บุกรุกไม่ทราบอาณาเขตที่แน่นอน ผู้บุกรุกประเภทนี้อาจทราบแต่เพียงว่าที่ดินบริเวณนั้นๆ เป็นที่สงวนหวงห้ามแต่ไม่ทราบอาณาเขตที่แน่นอนก็เข้าไปยึดถือครอบครอง ผู้บุกรุกประเภทนี้บางคนเป็นผู้เคารพกฎหมาย เช่น เมื่อทางราชการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงก็ไม่คัดค้านได้แย่งแต่ประการใด เพียงแต่ขอรับประโยชน์ที่พลที่สร้างไว้เท่านั้น

^{๓๙} แสง ปานทอง, การดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน, (กรุงเทพมหานคร : กรมที่ดิน, ๒๕๒๙), หน้า ๑๐ - ๑๑

๓) ผู้บุกรุกมีเจตนาบุกรุก ผู้บุกรุกประเภทนี้ทราบดีว่าที่ดินที่ตนเข้าไปถือครอบครองนั้นเป็นที่สงวนหวงห้าม เมื่อเข้าไปอยู่อาศัยแรกๆ เจ้าหน้าที่ไม่ว่ากล่าวตักเตือนแต่อย่างใด ต่อมาได้สร้างหลักฐานถาวรขึ้น และได้ชักชวนญาติพี่น้องหรือเพื่อนฝูงเข้าไปบุกรุกที่ดิน ทั้งนี้อาจมีเจ้าหน้าที่รัฐเป็นผู้อยู่เบื้องหลัง

๔) ผู้บุกรุกมีเจตนาเข้าอยู่อาศัยและทำกินเป็นการชั่วคราว ผู้บุกรุกประเภทนี้ทราบก่อนแล้วว่าที่ดินที่ตนเข้าไปอยู่อาศัยนั้นเป็นที่สงวนหวงห้าม โดยเจตนาเดิมเพียงแต่จะเข้าไปอยู่อาศัยชั่วคราว เมื่อทางราชการบอกกล่าวตักเตือนก็พร้อมที่จะออกจากที่ดินตนบุกรุก แต่ถ้าทางราชการปล่อยปละละเลยให้อยู่นานๆ ไป อาจจะเปลี่ยนเจตนาใหม่ไม่ยอมออกจากที่ดินที่บุกรุก ซึ่งกรณีเช่นนี้มีอยู่เป็นจำนวนมาก

ข้อมูลจากงานวิจัยดังกล่าว เป็นส่วนหนึ่งที่จะใช้ประกอบการตัดสินใจว่า เมื่อมีข้อเรียกร้องเกี่ยวกับที่ดินของรัฐ หรือมีข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการบุกรุกที่ดินของรัฐ หน่วยงานของรัฐจะต้องพิจารณาให้ได้ว่าผู้เรียกร้องหรือผู้บุกรุกเป็นกลุ่มบุคคลประเภทใด มีเจตนาหรือขาดเจตนาในการบุกรุกที่ดินของรัฐ สมควรที่จะใช้มาตรการในการแก้ไขปัญหาทางนิติศาสตร์ หรือมาตรการทางรัฐศาสตร์ เพื่อให้การแก้ไขปัญหามีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

๑.๒ ปัญหาเกิดจากปัจจัยแวดล้อมสนับสนุน

มีข้อมูลที่กล่าวถึงสาเหตุสำคัญที่มีส่วนสนับสนุน ส่งเสริมให้ประชาชนบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์เกิดจากสาเหตุสำคัญ ๕ ประการ ดังนี้^{๔๐}

๑) การปล่อยปละละเลยของภาครัฐ เนื่องจากที่ดินสาธารณะประโยชน์มีเป็นจำนวนมาก และกระจัดกระจายอยู่ทั่วไปทุกท้องที่ ทำให้การดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันการกระทำผิดไม่ทั่วถึง ประกอบกับในบางครั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอยู่ก็ขาดความรับผิดชอบไม่นำพาต่อภาระหน้าที่ที่ต้องดูแลรักษา

๒) ปัญหาการขาดที่ดินทำกิน เนื่องจากประชาชนเพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว แต่ที่ดินมีจำนวนจำกัด เป็นเหตุให้ประชาชนมีที่ดินไม่เพียงพอแก่การประกอบอาชีพ จึงมีการบุกรุกเข้าทำประโยชน์ในที่ดินสาธารณะ

๓) การไม่มีกฎหมายกำหนดสิทธิในการถือครองที่ดิน เนื่องจากการไม่มีกฎหมายกำหนดสิทธิในการถือครองที่ดินนั้นเป็นเหตุให้นายทุนหรือผู้ที่มีกำลังเงินมากมีโอกาสซื้อที่ดินกักตุนไว้เป็นจำนวนมาก ผู้ขายก็มักจะขายให้กับผู้มีฐานะทางการเงินดีและได้ราคาสูง ส่วนผู้ยากไร้ ไม่มีเงินหรือทรัพย์สินน้อย ไม่สามารถซื้อที่ดินหรือสู้ราคากับนายทุนได้ต้องดิ้นรนหาที่ทำกินเมื่อมีโอกาสก็จะบุกรุกที่ดินของรัฐ

๔) ความเป็นอิสระในการตั้งบ้านเรือนหรือเลือกที่อยู่ เนื่องจากทางราชการมิได้กำหนดมาตรการหรือออกกฎหมายบังคับว่า การเลือกสถานที่ปลูกบ้านอยู่อาศัยต้องเป็นไปตามที่รัฐกำหนด ประชาชนจึงปลูกบ้านอยู่อาศัยได้โดยอิสระกระจัดกระจายอยู่ทั่วไปตามความพอใจจึงได้บุกรุกเข้าไปอยู่อาศัยในที่ดินสาธารณะ

๕) การขาดวินัยของพลเมือง โดยผู้บุกรุกบางรายทราบดีว่าที่ดินที่ตนยึดครอบครองเป็นที่ดินของรัฐ แต่ด้วยความขาดวินัยและความรับผิดชอบต่อสังคม ถือประโยชน์ของตนเองเป็นใหญ่ และคิดว่าที่ดินกระทำไปนั้นเป็นเรื่องเล็กน้อย ไม่ทำให้เสื่อมเสียชื่อเสียงมากนัก จึงทำให้บุคคลที่กระทำผิดในด้านนี้อยู่ในสังคมได้อย่างไม่กระดากอายเสมือนไม่มีความผิด

^{๔๐} บุญแสง พลະดึก, เรื่องเดิม, หน้า ๑๐ - ๒๐

จากข้อมูลงานวิจัยดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงปัจจัยที่มีส่วนส่งเสริมสนับสนุนให้เกิดการบุกรุกที่ดินของรัฐ ซึ่งมีทั้งปัจจัยที่เกิดจากกลไกของภาครัฐที่ปล่อยปละละเลยไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ เกิดจากภาคประชาชนที่ขาดวินัยพลเมืองไม่เคารพต่อกฎหมาย เกิดจากการไม่มีกฎหมายหรือมาตรการควบคุมการตั้งถิ่นฐานหรือการอพยพโยกย้ายถิ่นที่อยู่อาศัย และเกิดจากการไม่มีกฎหมายกำหนดสิทธิหรือควบคุมการถือครองที่ดินส่งผลให้ที่ดินส่วนใหญ่ตกอยู่ในมือของกลุ่มบุคคลบางกลุ่ม ก่อให้เกิดปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัยและที่ทำกิน ข้อมูลดังกล่าวสามารถใช้ประกอบการตัดสินใจวางแผนแก้ไขปัญหาระดับมหภาคหรือกำหนดนโยบาย และ/หรือมาตรการในการคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐ รวมถึงสนับสนุนการตัดสินใจใช้มาตรการในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐให้เหมาะสมกับสภาพปัญหาของแต่ละพื้นที่ด้วย

๒. ปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหาข้อเรียกร้องเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์

เมื่อเกิดปัญหาข้อเรียกร้องเกี่ยวกับที่ดินของรัฐ ประเภทที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือที่สาธารณประโยชน์ เป็นหน้าที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง^{๔๑} จะต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นให้เป็นไปตามกฎหมายหรือนโยบายของรัฐ ซึ่งกรมที่ดินมีหน้าที่สนับสนุนการแก้ไขปัญหาดังกล่าว จากการรวบรวมข้อมูลปัญหาข้อเรียกร้องเกี่ยวกับที่ดินของรัฐ ของส่วนคุ้มครองที่ดินของรัฐ สำนักจัดการที่ดินของรัฐ กรมที่ดิน สามารถแยกประเด็นปัญหาข้อเรียกร้องจากเรื่องราวร้องเรียน/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 และเจ้าหน้าที่รัฐที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย คือ นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามนัยมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่จะต้องดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงและแก้ไขปัญหาตามอำนาจหน้าที่ให้เป็นที่ยุติ โดยมี

^{๔๑}(๑) กระทรวงมหาดไทย ควบคุม กำกับ ดูแลให้หน่วยงานที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์

(๒) กรมการปกครอง ควบคุม กำกับ ดูแล ให้หน่วยงานในสังกัดดำเนินการเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์

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

(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

สำนักงานที่ดินพื้นที่เป็นผู้สนับสนุนการดำเนินการดังกล่าว และเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด ในฐานะหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหาร ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด และรับผิดชอบในราชการจังหวัดและอำเภอ รวมถึงกำกับ ดูแล หน่วยงานในจังหวัดให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการ ให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ ตามนัยมาตรา ๕๔ และมาตรา ๕๗ (๗) แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ สำหรับในเขตกรุงเทพมหานครอำนาจหน้าที่เป็นของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและผู้อำนวยการเขต ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๔ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๖๙ โดยมีแนวทางในการดำเนินการตามกฎหมาย และระเบียบปฏิบัติ ดังนี้

(๑) กรณีปัญหาตามข้อร้องเรียนมีพยานหลักฐานค่อนข้างชัดเจน การตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ไม่มีปัญหายุ่งยากสลับซับซ้อน สามารถดำเนินการตามนัยระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๑๒ ได้

(๒) กรณีปัญหาตามข้อร้องเรียนยังไม่ชัดเจน การตรวจสอบข้อเท็จจริงมีปัญหายุ่งยากสลับซับซ้อน หรือยังมีพยานหลักฐานสนับสนุนไม่เพียงพอจำเป็นต้องแสวงหาพยานหลักฐานเพิ่มเติม หรือมีคู่กรณีและผู้มีส่วนได้เสียหลายฝ่าย หรือเมื่อได้ดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. ๒๕๕๓ แล้ว แต่ข้อเท็จจริงยังไม่ยุติหรือยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ ให้ดำเนินการตามนัยระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการสอบสวนเกี่ยวกับการบุกรุกที่หรือทางสาธารณประโยชน์ พ.ศ. ๒๕๓๙

(๓) กรณีมีปัญหาข้อร้องเรียนเกี่ยวกับอาณาเขตที่ดินของรัฐ หรือขอให้ตรวจสอบแนวเขตที่ดินของรัฐ เมื่อมีพยานหลักฐานเชื่อได้ว่าเป็นที่ดินของรัฐ ประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือที่สาธารณประโยชน์ ให้ตรวจสอบว่าที่ดินดังกล่าวมีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงหรือไม่ หากไม่มีให้นายอำเภอหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ทบวงการเมืองผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย) แสดงความประสงค์เป็นหนังสือถึงอธิบดีกรมที่ดิน หรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี ผ่านสำนักงานที่ดินพื้นที่ขอรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงตามนัยมาตรา ๘ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งเป็นมาตรการแก้ไขปัญหาที่มีกฎหมายรองรับ มีกระบวนการและขั้นตอนการดำเนินการที่มีหลักประกันความเป็นธรรมให้คู่กรณีได้ตามนัยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๖ (พ.ศ. ๒๕๑๖) และที่แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ ๕๔ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๙

(๔) กรณีมีปัญหาข้อร้องเรียนเกี่ยวกับแนวเขตที่สาธารณประโยชน์ที่ไม่สามารถออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้ ให้นายอำเภอหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำหนังสือแสดงความจำนงขอรังวัดตรวจสอบที่หรือทางหรือลารางสาธารณประโยชน์ดังกล่าว โดยทำเป็นหนังสือขอความร่วมมือสำนักงานที่ดินพื้นที่ตามนัยหนังสือกรมที่ดินที่ มท ๐๖๐๖/ว ๓๐๓/๔๓ ลงวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ เรื่อง การรังวัดตรวจสอบที่สาธารณประโยชน์ที่ไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง และให้สำนักงานที่ดินจัดส่งเจ้าหน้าที่ไปทำการรังวัด โดยอนุโลมปฏิบัติตามระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการรังวัดสอบเขตแบ่งแยกและรวมโฉนดที่ดิน พ.ศ. ๒๕๒๓ ประกอบกับคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๑๕๔/๒๕๐๑ ลงวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๐๑ เรื่อง ระเบียบปฏิบัติในการรังวัดทำแผนที่และการระวางแนวเขตที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันซึ่งเกิดขึ้นโดยสภาพ

(๕) การดำเนินการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการบุกรุกที่ดินของรัฐ หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐ หรือหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไข

ปัญหาและการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ สามารถขอรับการสนับสนุนการแก้ไขปัญหา หรือนำเรื่องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กปร.) หรือคณะกรรมการฯ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้ไม่ว่าจะได้มีการดำเนินการตาม (๑)–(๔) มาแล้วหรือไม่ก็ตาม โดยถือปฏิบัติตามนัยหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท ๐๕๑๑.๔/ว ๒๔๓๔ ลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๔๖ เรื่อง การแก้ไขปัญหการบุกรุกที่ดินของรัฐ

๒.๒ ปัญหาข้อเรียกร้องขอให้พิสูจน์สิทธิในที่ดิน

ปัญหาข้อเรียกร้องขอให้พิสูจน์สิทธิในที่ดินอาจเป็นผลสืบเนื่องมาจากปัญหาข้อเรียกร้องขอให้ตรวจสอบเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ เมื่อได้ทำการตรวจสอบข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติแล้วว่าเป็นที่ดินของรัฐ ก็มักจะมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับอาณาเขตว่ามีแค่ไหนเพียงใด และภายหลังจากที่ได้มีการรังวัดพิสูจน์สอบสวนจัดทำแนวเขตที่ดินของรัฐเสร็จสิ้นแล้ว ก็จะมีข้อโต้แย้งต่อไปว่าที่ดินบริเวณพิพาทมิได้เป็นที่ดินของรัฐแต่เป็นที่ดินของเอกชน หรือกรณีพิพาทอาจเกิดจากการที่เอกชนได้ขอรังวัดออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน หรือรังวัดขอบเขตที่ดินตามโฉนดที่ดิน รังวัดตรวจสอบเนื้อที่ตามหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แต่ถูกเจ้าหน้าที่รัฐได้แย่งคัดค้านสิทธิในที่ดิน หรือคัดค้านแนวเขตที่ดินแล้วแต่กรณีว่าที่ดินดังกล่าวเป็นที่ดินของรัฐ หรือมีการนำรังวัดรุกร้าแนวเขตที่ดินของรัฐ เป็นต้น ปัญหาข้อพิพาทดังกล่าวเป็นเรื่องของการโต้แย้งสิทธิในที่ดิน จึงมีประเด็นที่จะต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าที่ดินพิพาทเป็นของรัฐหรือของเอกชน

แนวทางการแก้ไขปัญหข้อเรียกร้องขอให้พิสูจน์สิทธิในที่ดิน สามารถดำเนินการตามขั้นตอนที่กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้ ดังนี้

(๑) กรณีปัญหาเกิดขึ้นจากการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐ ที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงตามนัยมาตรา ๘ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกระบวนการและขั้นตอนที่กำหนดไว้ตามนัยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๖ (พ.ศ. ๒๕๖๖) และที่แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ ๔๕ (พ.ศ. ๒๕๓๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๓ โดยเฉพาะในกรณีที่ผู้คัดค้านไม่มีหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องแจ้งสิทธิและหน้าที่ให้ผู้คัดค้านทราบว่าจะต้องไปใช้สิทธิทางศาลภายในหกสิบวันนับแต่วันที่คัดค้าน โดยพนักงานเจ้าหน้าที่ไม่อาจพิสูจน์สิทธิในที่ดินของผู้คัดค้านได้ คงทำได้แต่เพียงการตรวจสอบสถานะของที่ดินว่าเป็นที่ดินของรัฐหรือไม่ มีพยานหลักฐานอย่างไร และมีอาณาเขตแค่ไหน เพียงใด ซึ่งการตรวจสอบดังกล่าวได้ผ่านกระบวนการรังวัดสอบสวนเสร็จสิ้นแล้ว สำหรับกรณีที่ผู้คัดค้าน มีหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตรวจสอบสิทธิในที่ดินของผู้คัดค้านว่าได้มาโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ถ้าปรากฏว่าได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายต้องดำเนินการแก้ไขเพิกถอนตามนัยมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินให้เสร็จสิ้นก่อนจึงจะสามารถออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้ โดยถือปฏิบัติตามนัยหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๓/๑๔/ว ๒๕๔๒๔ ลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๔๐ เรื่อง ชักซ้อมความเข้าใจเกี่ยวกับทางปฏิบัติตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๔๕ (พ.ศ. ๒๕๓๓)

หลักการตรวจสอบสิทธิในที่ดินของผู้คัดค้านที่มีหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน มีวัตถุประสงค์เพื่อพิสูจน์สถานะของที่ดินว่าเป็นที่ดินของรัฐหรือที่ดินของเอกชน ซึ่งการตรวจสอบข้อมูลและอาณาเขตที่ดินได้ผ่านกระบวนการรังวัดสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานเสร็จสิ้นจนเชื่อได้ว่าเป็นที่ดินของรัฐ จึงได้มีการประกาศการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง มีกำหนด ๓๐ วัน เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียโต้แย้งคัดค้านและเข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สิทธิ ดังนั้น จึงต้องถือว่าการตรวจสอบสถานะและอาณาเขตที่ดินในส่วนของรัฐเป็นที่ยุติตามกระบวนการโดยผ่านการรับรองจาก

ทบวงการเมืองผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย และได้มีการประกาศการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินหลวง ครบตามเงื่อนไขของกฎหมายแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่จึงต้องใช้ข้อมูลและพยานหลักฐานดังกล่าวในการ ตรวจสอบสิทธิในที่ดินของเอกชนว่าได้มาโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และเนื่องจากการออกหนังสือสำคัญ สำหรับที่ดินหลวงเป็นการทำคำสั่งทางปกครอง การดำเนินการใดๆ จะต้องคำนึงถึงหลักความชอบด้วยกฎหมาย ของวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และกระบวนการพิจารณาทางปกครองด้วย ผู้ขอและผู้คัดค้านถือเป็น คู่กรณีในการพิจารณาทางปกครอง การแต่งตั้งคู่กรณีไปตรวจสอบสิทธิในที่ดินของอีกฝ่ายหนึ่งเป็น การดำเนินการที่ขัดต่อหลักความชอบด้วยกฎหมายของการพิจารณาทางปกครองจึงไม่สามารถกระทำได้ หากจำเป็นที่จะต้องดำเนินการตรวจสอบการบุกรุกที่ดินของรัฐ หรือตรวจสอบสถานะของที่ดินว่าเป็นที่ดินของรัฐ หรือไม่ ก็ควรเป็นเรื่องที่ทบวงการเมืองผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายต้องเป็นผู้ดำเนินการเอง แต่มิใช่ เป็นการดำเนินการตรวจสอบสิทธิในที่ดินของผู้คัดค้านตามนัยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๕ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการตรวจสอบหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินของผู้คัดค้านว่า ได้สิทธิมาโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ จึงเป็นอำนาจหน้าที่โดยตรงของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ ตามประมวลกฎหมายที่ดินที่จะต้องดำเนินการ

(๒) กรณีปัญหาเกิดจากการรังวัดตรวจสอบแนวเขตที่ดินตามหนังสือสำคัญสำหรับ ที่หลวง ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการทราบแนวเขต และต้องการทราบว่ามีการจัดทำแนวเขตที่ดินของรัฐ ตามกฎหมายถูกต้องหรือไม่ แม้ไม่มีกฎหมายกำหนดว่าจะต้องดำเนินการอย่างไร แต่ในทางปฏิบัตินายอำเภอ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะทำหนังสือแสดงความประสงค์ขอรังวัดตรวจสอบต่ออธิบดีกรมที่ดิน หรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี โดยยื่นผ่านสำนักงานที่ดินจังหวัด หรือสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขา ซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ในเขต ส่วนวิธีการรังวัดให้อนุโลมปฏิบัติเช่นเดียวกับการรังวัดสอบเขตโฉนดที่ดิน แนวทาง ปฏิบัติดังกล่าวเกิดจากการปฏิบัติตามนัยระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือสำคัญ สำหรับที่ดินหลวง พ.ศ. ๒๕๒๙ ข้อ ๓ วรรคสาม หากมีการณีได้แย้งสิทธิในที่ดินระหว่างเอกชนกับรัฐ หรือได้แย้ง คัดค้านการรังวัด พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่สามารถสอบสวนเปรียบเทียบหรือไกล่เกลี่ยตามนัยมาตรา ๖๐ หรือ ๖๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้ คงทำได้แต่เพียงการตรวจสอบหลักฐานเกี่ยวกับที่ดินของรัฐ และที่ดิน ของเอกชน หากมีหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินให้ตรวจสอบว่าได้มาโดยชอบด้วย กฎหมายหรือไม่ ถ้าปรากฏว่าได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายต้องดำเนินการแก้ไขหรือเพิกถอนตามนัยมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หากได้มาโดยชอบด้วยกฎหมายต้องถือว่าได้มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับ ที่หลวงไปโดยคลาดเคลื่อนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย จะต้องดำเนินการตามนัยระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการ เพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินหลวง พ.ศ. ๒๕๒๙ และไม่ว่าจะมีการแก้ไขหรือเพิกถอนหนังสือ สำคัญสำหรับที่ดินหลวงหรือไม่ก็ตาม เมื่อได้ดำเนินการรังวัดเสร็จแล้ว จะต้องแจ้งผลการรังวัดให้นายอำเภอ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะผู้ขอและผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่สาธารณะประโยชน์ทราบด้วย

(๓) กรณีปัญหาเกิดจากการรังวัดตรวจสอบแนวเขตที่สาธารณะประโยชน์ที่ไม่สามารถ ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินหลวงได้ ซึ่งได้ดำเนินการตามนัยหนังสือกรมที่ดินที่ มท ๐๖๐๖/ว ๓๐๗/๔๓ ลงวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ เรื่อง การรังวัดตรวจสอบที่สาธารณะประโยชน์ที่ไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับ ที่หลวง และตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๑๕๘/๒๕๐๑ ลงวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๐๑ เรื่อง ระเบียบ ปฏิบัติในการรังวัดทำแผนที่และการระวางแนวเขตที่ดินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมือง ใช้ร่วมกันซึ่งเกิดขึ้นโดยสภาพ เมื่อดำเนินการเสร็จแล้ว จะต้องแจ้งผลการรังวัดให้ผู้มีหน้าที่ดูแลรักษา ที่สาธารณะประโยชน์ทราบ เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ หากมีการณีได้แย้งคัดค้านการรังวัด พนักงาน เจ้าหน้าที่ไม่สามารถสอบสวนไกล่เกลี่ยตามนัยมาตรา ๖๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้ คงทำได้แต่

เพียงการตรวจสอบหลักฐานเกี่ยวกับที่ดินของเอกชน ว่ารुक้าที่ดินของรัฐหรือไม่ หากมีส่วนที่รูก้ามีหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือไม่ ได้มาโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ถ้าปรากฏว่าได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายต้องดำเนินการแก้ไขหรือเพิกถอนตามนัยมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

(๔) กรณีปัญหาเกิดจากการดำเนินการของเอกชน ที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการรังวัดออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน หรือการรังวัดตรวจสอบเนื้อที่หรือขอบเขตที่ดินที่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินแล้ว จะมีขั้นตอนการดำเนินการที่แตกต่างกัน คือ กรณีการรังวัดออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เมื่อมีการณีได้แย่งสิทธิในที่ดินระหว่างรัฐกับเอกชนในที่ดินที่ภาครัฐกล่าวอ้างว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งไม่สามารถออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้ พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่อาจใช้อำนาจเปรียบเทียบสั่งการตามนัยมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้ จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามนัยมาตรา ๕๖/๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของรัฐซึ่งมีกระบวนการพิสูจน์สิทธิในที่ดินโดยการอ่าน แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศ เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของพนักงานเจ้าหน้าที่สำหรับกรณีการรังวัดตรวจสอบเนื้อที่หรือขอบเขตที่ดินที่มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินแล้ว หากมีการณีได้แย่งแนวเขตที่ดินพนักงานเจ้าหน้าที่สามารถใกล้เคียงได้ตามนัยมาตรา ๖๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่หากเป็นกรณีได้แย่งสิทธิในที่ดินพนักงานเจ้าหน้าที่ก็ไม่สามารถสอบสวนเปรียบเทียบได้เช่นกัน

(๕) การดำเนินการพิสูจน์สิทธิในที่ดิน ซึ่งเป็นปัญหาเกี่ยวกับการบุกรุกที่ดินของรัฐ หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐ หรือหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาและการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ สามารถนำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการแก้ไขปัญหการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กปร.) หรือคณะอนุกรรมการฯ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้ สำหรับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตที่ดินของรัฐ ให้ถือปฏิบัติตามนัยหนังสือกรมที่ดินที่ มท ๐๓/๑๙/ว ๓๙๔๑๔ ลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๔๐ เรื่อง การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตที่ดินของรัฐ และหนังสือกรมที่ดินที่ มท ๐๕๑๖.๒/ว ๑๙๔๓/๓๓ ลงวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๔๓ เรื่อง การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตที่ดินของรัฐ

๒.๓ ปัญหาข้อเรียกร้องขอให้ดำเนินคดีหรือดเว้นการดำเนินคดีกับผู้บุกรุก

สภาพปัญหาข้อเรียกร้องขอให้ดำเนินคดีหรือดเว้นการดำเนินคดีกับผู้บุกรุก อาจมีได้หลายกรณี เช่น เป็นปัญหาข้อเรียกร้องที่เกิดขึ้นจากประชาชนที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรง (คู่กรณี) หรืออาจเกี่ยวข้องโดยอ้อม (ผู้มีส่วนได้เสีย) หรืออาจมาจากบัตรสนเท่ห์ ได้แจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายให้ดำเนินคดีหรือดเว้นการดำเนินคดีกับผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ หรืออาจเป็นผลสืบเนื่องมาจากปัญหาและการแก้ไขปัญหการเรียกร้องเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ หรือการพิสูจน์สิทธิในที่ดินตามข้อ ๒.๑ และ ๒.๒ ปัญหาข้อเรียกร้องดังกล่าวเป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่รัฐ จะต้องใช้ดุลยพินิจพิจารณาว่า จะดำเนินการตามอำนาจหน้าที่อย่างไรให้เหมาะสมกับสภาพของปัญหาที่เกิดขึ้น ทั้งนี้ จะต้องไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม หรือเป็นการละเลยต่อหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติ และประการสำคัญจะต้องไม่เป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ

แนวทางการแก้ไขปัญหการเรียกร้องขอให้ดำเนินคดีหรือดเว้นการดำเนินคดีกับผู้บุกรุก เป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อื่นอันอยู่ในเขตอำเภออำนาจหน้าที่ดังกล่าว รวมถึงการระงับข้อพิพาทหรือร้องทุกข์กล่าวโทษดำเนินคดี ตามนัยมาตรา ๑๒๒ วรรคสาม ซึ่งจะต้องปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๖ กล่าวคือ ในกรณี

มีข้อพิพาทหรือคดีเกี่ยวกับที่ดินตามวรรคหนึ่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการระงับข้อพิพาทหรือร้องทุกข์กล่าวโทษภายในสามสิบวันนับแต่รู้เหตุแห่งข้อพิพาทหรือคดีนั้นเว้นแต่คดีจะขาดอายุความให้ร้องทุกข์กล่าวโทษโดยทันที หากมิได้มีการดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแจ้งเหตุผลและความจำเป็นให้นายอำเภอทราบภายในเจ็ดวัน นับแต่วันที่ครบกำหนดและให้นายอำเภอเป็นผู้ดำเนินการหรือนายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการก็ได้ หรือนายอำเภอที่จะดำเนินการฝ่ายเดียวมาแต่ต้นก็ได้

หลักการแก้ไขปัญหาดังกล่าวทางนิติศาสตร์โดยการให้ผู้บุกรุกออกจากที่ดินของรัฐ 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 พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจดำเนินคดีได้ทันทีโดยไม่ต้องแจ้งผู้บุกรุกดังเช่นบทบัญญัติมาตรา ๑๐๘ นอกจากนั้นผู้บุกรุกยังอาจมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา เช่น มาตรา ๓๖๐ ในความผิดฐานทำให้เสียหาย ทำลาย ทำให้เสื่อมค่าหรือทำให้ไร้ประโยชน์ ซึ่งทรัพย์สินที่ใช้หรือมีไว้เพื่อสาธารณประโยชน์ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ หรือเป็นความผิดตามมาตรา ๓๖๔ ฐานขัดคำสั่งของเจ้าพนักงานซึ่งสั่งการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายให้ไว้ โดยไม่มีเหตุผลและข้อแก้ตัวอันสมควร ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบวันหรือปรับไม่เกินห้าร้อยบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ แล้วแต่กรณี ดังตัวอย่างคำพิพากษาลูกาต่อไปนี้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๓๖๑/๒๕๑๔ “จำเลยล่อมรั้วที่ดินตาม น.ส. ๓ ของจำเลยรุกล้ำลำห้วยสาธารณะกั้นเอาบ่อน้ำสาธารณะมาเป็นของตน ทำให้ประชาชนเข้าไปใช้น้ำในบ่อไม่ได้ โดยมีเจตนาจะเอาบ่อน้ำนั้นไว้ใช้เป็นส่วนตัว มิได้มุ่งหมายหรือมีเจตนาโดยตรงที่จะทำให้บ่อน้ำนั้นเสียหายหรือไร้ประโยชน์ และบ่อน้ำคงมีสภาพเป็นบ่อน้ำอยู่ตามเดิม ไม่ได้ถูกทำให้ไร้ประโยชน์ไปอย่างใด ดังนี้ การล่อมรั้วกั้นเอาบ่อน้ำไว้จึงเป็นการทวงโก่งเกินความประสงค์ของจำเลยในเรื่องทำให้บ่อน้ำนั้นเสียหายหรือไร้ประโยชน์ การกระทำของจำเลยไม่มีความผิดฐานทำให้เสียหายทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๓๖๐”

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

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๓๓๑๔/๒๕๔๕ “จำเลยกระทำความผิดฐานยึดถือครอบครองที่ดินของรัฐ ซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกัน และฐานทำให้เสียหายทรัพย์สินที่ใช้และมีไว้เพื่อสาธารณประโยชน์ ซึ่งเป็นการกระทำความผิดเป็นความผิดต่อกฎหมายหลายบท เมื่อลงโทษฐานทำให้เสียหายทรัพย์สินที่ใช้และมีไว้เพื่อสาธารณประโยชน์ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๓๖๐ ซึ่งเป็นบทที่มีโทษหนักที่สุดแล้วจึงไม่อาจอาศัยบทเบาตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๑๐๘ ทวิ วรรคสอง มาบังคับให้จำเลยและบริวารออกจากที่ดินซึ่งจำเลยเข้าไปยึดถือครอบครองตามที่โจทก์ขอได้ เพราะประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๓๖๐ ไม่ได้บัญญัติข้อบังคับดังกล่าวไว้”

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๓๖๖/๒๕๓๖ วินิจฉัยว่า “การที่นายอำเภอซึ่งเป็นเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ดูแลที่ดินพิพาทดังกล่าวตามกฎหมายมีหนังสือสั่งให้จำเลยที่ ๔ และที่ ๖ ออกไปจากที่ดินพิพาทภายในกำหนดจำเลยที่ ๔ และที่ ๖ ทราบแล้วเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามโดยไม่มีเหตุและข้อแก้ตัวอันสมควร การกระทำของจำเลยที่ 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 เป็นปัญหาล้นสุดท้ายในกระบวนการเรียกร้องเกี่ยวกับที่ดินของรัฐ ซึ่งได้ผ่านกระบวนการแก้ไขปัญหาดังกล่าวตามขั้นตอนของกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องมาจนสุดสิ้นกระบวนการแล้ว แต่ยังคงมีผู้ได้รับความเดือดร้อนจากการแก้ไขปัญหามาของภาครัฐ และไม่มีทางออกอื่นที่จะแก้ไขได้ จึงต้องเรียกร้องขอให้ภาครัฐช่วยเหลือเยียวยาปัญหาความเดือดร้อนที่เกิดขึ้น เช่น ขออยู่อาศัยทำกินในที่ดินของรัฐ หรือขอให้รัฐจัดหาที่ดินสำหรับอยู่อาศัยและทำกินให้ ปัญหาข้อเรียกร้องดังกล่าวเป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่รัฐจะต้องใช้ดุลยพินิจพิจารณาว่าจะใช้มาตรการใดในการแก้ไขปัญหามาให้เหมาะสมกับสภาพของปัญหาในแต่ละพื้นที่ และจะต้องดำเนินการด้วยความรอบคอบระมัดระวังเป็นอย่างยิ่ง เพราะมิฉะนั้นแล้วอาจก่อให้เกิดความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนต่อการแก้ไขปัญหามาของภาครัฐ และอาจถูกมองว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม หรือเป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบได้

แนวทางการแก้ไขปัญหามาข้อเรียกร้องขอให้เยียวยาแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน เป็นเรื่องที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายพิจารณาแล้วเห็นว่า การใช้หลักนิติศาสตร์ในการดำเนินคดีกับผู้บุกรุกจะเป็นผลเสียมากกว่าผลดี หรือจะเป็นการสร้างปัญหาให้เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนมากขึ้น หรือก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างประชาชนด้วยกันเองส่งผลกระทบต่อการทำงานของภาครัฐ ก็อาจใช้หลักรัฐศาสตร์ซึ่งเป็นการดำเนินการตามนโยบายแห่งรัฐมาใช้เป็นแนวทางแก้ไขปัญหามาได้ เช่น

(๑) กรณีที่ดินสาธารณะประโยชน์อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินและราษฎรเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้วสามารถแจ้งให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด นำที่ดินไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยถือปฏิบัติตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๔๐๗/ว. ๒๖ ลงวันที่ ๖ มกราคม ๒๕๓๕ การแก้ไขปัญหามากรณีนี้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๓๖

(๒) ที่สาธารณะประโยชน์ที่มีผู้บุกรุกครอบครองทำประโยชน์ แต่ไม่ได้กำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน สามารถดำเนินการดำเนินการถอนสภาพที่ดินแล้วนำไปจัดหาประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดินโดยการให้เช่าได้ ตามนัยมาตรา ๔ มาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยถือปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการถอนสภาพ การจัดขึ้นทะเบียน และการจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๐ การแก้ไขปัญหามากรณีนี้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๓๖

(๓) ให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณะประโยชน์เป็นการชั่วคราวตามระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๑๕) ซึ่งเป็นการผ่อนผันให้อยู่อาศัยทำกินเป็นการชั่วคราวโดยเสียค่าตอบแทนระยะเวลาล้นๆ โดยจะต้องมีเหตุผลและความจำเป็นพิเศษและไม่เป็นการกระทำที่เสื่อมเสียประโยชน์ในการที่ประชาชนจะใช้ที่ดินนั้น ที่สำคัญต้องอยู่มาก่อนวันที่ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ ปี ๒๕๑๕ ใช้บังคับ การแก้ไขปัญหานี้เป็นไปตามนัยมาตรา ๑๐๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

(๔) การจัดทำโครงการจัดที่ดินของรัฐ ขจัดความยากจน ซึ่งเป็นการจัดระเบียบการถือครองที่ดินในที่ดินสาธารณะประโยชน์ที่ราษฎรเลิกใช้แล้ว โดยดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการอนุญาตให้ประชาชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งปัจจุบันรัฐบาลมีนโยบายที่จะจัดที่ดินทำกินในลักษณะแปลงรวมแต่ไม่ให้เกิดกรรมสิทธิ์ โดยให้ราษฎรรวมกันเป็นกลุ่ม เช่น กลุ่มสหกรณ์ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและคุณสมบัติที่คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) กำหนด การแก้ไขปัญหานี้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี 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 ปัญหาแนวเขตที่ดินสาธารณะประโยชน์ แปลง “ทุ่งเลี้ยงสัตว์ทุ่งเคล็ด” จังหวัดเพชรบุรี ทับที่สงวนหวงห้ามของกรมราชทัณฑ์

๑) ข้อเท็จจริง

กรมราชทัณฑ์หารือขอให้เพิกถอน น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๓๒๖๐ ตำบลวัดจันทร์ (วังไคร้) อำเภอแก่งกระจาน (ท่ายาง) จังหวัดเพชรบุรี ของราษฎรซึ่งออกทับที่ดินราชพัสดุของกรมราชทัณฑ์ (ทัณฑสถานเปิดเขากลิ้ง) ตำบลวังจันทร์ อำเภอแก่งกระจาน จังหวัดเพชรบุรี แต่สำนักมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญพิจารณาแล้วเห็นว่า ที่ราชพัสดุแปลงทัณฑสถานเปิดเขากลิ้งตั้งอยู่ในเขตที่ดินสาธารณะประโยชน์ “ทุ่งเลี้ยงสัตว์ทุ่งเสม็ด” ที่ได้ดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแล้ว และยังมีเนื้อที่สาธารณะประโยชน์บางส่วนอยู่นอกเขตหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงอีก จึงมีปัญหาว่าพื้นที่ทั้งหมดของที่ดินสาธารณะประโยชน์ “ทุ่งเลี้ยงสัตว์ทุ่งเคล็ด” มีอาณาเขตครอบคลุมแค่ไหน เพียงใด สถานะที่ดินสงวนหวงห้ามของกรมราชทัณฑ์ และการออก น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๓๒๖๐ ดังกล่าว ขอบด้วยกฎหมายหรือไม่

๒) ข้อกฎหมาย/ระเบียบ/หนังสือเวียน

(๑) ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๔ วรรคสอง (๑), มาตรา ๔ ตี

(๒) ระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๑๓

ข้อ ๓ และข้อ ๔

(๓) คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๒๘/๒๕๑๑ ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินแม้จะหมดสภาพตราบไต่ที่ยังไม่มีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

๓) ความเห็นกรมที่ดิน

เมื่อทางราชการได้สงวนหวงห้ามที่สาธารณประโยชน์ “ทุ่งเลี้ยงสัตว์ทุ่งเคล็ด” ไว้ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๓๔ เนื้อที่ประมาณ ๑,๑๒๕ ไร่ แต่ได้มีการประกาศสงวนหวงห้ามเพื่อใช้ประโยชน์ในราชการของกรมราชทัณฑ์ ๖๐๐ ไร่ โดยสงวนหวงห้ามทับซ้อนในที่สาธารณประโยชน์ “ทุ่งเลี้ยงสัตว์ทุ่งเคล็ด” และกรมราชทัณฑ์ได้เข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินแล้ว โดยใช้เป็นที่ตั้งทัณฑสถานเปิดเขากลิ้ง ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๓๕ ทางราชการได้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เลขที่ พบ ๐๐๓๙ แปลง “ทุ่งเลี้ยงสัตว์ทุ่งเคล็ด” เนื้อที่ ๒,๑๔๙ - ๐ - ๒๐ ไร่ โดยรวมที่ดินที่เป็นที่ตั้งของทัณฑสถานเปิดเขากลิ้งด้วย แต่เมื่อราษฎร ขอรังวัดตรวจสอบ น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๓๒๖๐ และกรมราชทัณฑ์คัดค้านจนกระทั่งมีการสำรวจตรวจสอบ ความจริงปรากฏว่าที่ดินที่กรมราชทัณฑ์ใช้เป็นที่ตั้งทัณฑสถานเปิดเขากลิ้งอยู่ในเขตหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเลขที่ พบ ๐๐๓๙ ประมาณ ๕๑๖ - ๐ - ๙๓ ไร่ และอยู่นอกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงดังกล่าวประมาณ ๓๕ - ๐ - ๕๙ ไร่ การใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณประโยชน์ในที่ดินสาธารณประโยชน์ “ทุ่งเลี้ยงสัตว์ทุ่งเคล็ด” ของกรมราชทัณฑ์เป็นกรณีที่มีการสงวนหวงห้ามเป็นที่สาธารณประโยชน์ก่อนที่จะมีการสงวนหวงห้าม เพื่อให้กรมราชทัณฑ์ใช้ประโยชน์ในราชการ ที่ดินบริเวณดังกล่าว จึงยังเป็นที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งจะต้องดำเนินการถอนสภาพตามมาตรา ๘ วรรคสอง (๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน สำหรับกรณีที่ดินสาธารณประโยชน์ “ทุ่งเลี้ยงสัตว์ทุ่งเคล็ด” ส่วนที่ยังไม่ได้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงประมาณ ๓๕ - ๐ - ๕๔ ไร่ นั้น หากข้อเท็จจริงปรากฏว่า กรมราชทัณฑ์เข้าใช้ประโยชน์แล้วก็เห็นควรถอนสภาพไปในคราวเดียวกัน โดยไม่จำเป็นต้องออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันอีกกรณี น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๓๒๖๐ ตำบลวัดจันทร์ (วังไคร้) อำเภอแก่งกระจาน จังหวัดเพชรบุรี ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากบางส่วนออกทับที่ดินของกรมราชทัณฑ์ (ทัณฑสถานเปิดเขากลิ้ง) จะต้องดำเนินการแก้ไข น.ส. ๓ ก. ดังกล่าวตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

(หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๑.๔/๒๕๓/๙๖ ลงวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๔๙)

๓.๒ ปัญหาการขอรังวัดตรวจสอบที่ดินสาธารณประโยชน์ประเภทประชาชนใช้ร่วมกันเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานใดเนื่องจากไม่มีกฎหมายหรือระเบียบกำหนดให้หน่วยงานใดมีอำนาจหน้าที่ในการขอรังวัดตรวจสอบ

๑) ข้อเท็จจริง

จังหวัดอำนาจเจริญหรือแนวทางปฏิบัติกรณี การขอรังวัดตรวจสอบที่ดินสาธารณประโยชน์ประเภทประชาชนใช้ร่วมกันว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานใด เนื่องจากไม่มีกฎหมายหรือระเบียบกำหนดให้หน่วยงานใดมีอำนาจหน้าที่ในการขอรังวัดตรวจสอบ แต่โดยที่อำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์สำหรับประชาชนใช้ร่วมกันเป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ จังหวัดมีความเห็นว่าการขอรังวัดตรวจสอบที่สาธารณประโยชน์ ควรเป็นอำนาจของนายอำเภอ ตามนัยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๓ ประกอบพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงหาหรือว่า ความเห็นของจังหวัดดังกล่าวถูกต้องหรือไม่ อย่างไร

๒) ข้อกฎหมาย/ระเบียบ/หนังสือเวียน

(๑) พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ แก้ไขมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๓ “มาตรา ๑๒๒ นายอำเภอมีหน้าที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของ

แผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันและสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อื่นอันอยู่ในเขตอำเภอนายอำเภอ และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจใช้หรือยินยอมให้บุคคลอื่นใช้ที่ดินตามวรรคหนึ่ง เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดและปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องในกรณีที่มีข้อพิพาทหรือคดีเกี่ยวกับที่ดินตามวรรคหนึ่ง นายอำเภอและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะร่วมกันดำเนินการหรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะเป็นผู้ดำเนินการ ก็ให้มีอำนาจกระทำได้ ทั้งนี้ กระทรวงมหาดไทยจะวางระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์เป็นแนวปฏิบัติด้วยก็ได้ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการตามวรรคหนึ่งและวรรคสาม ให้จ่ายจากงบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น 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) บัญญัติให้นายอำเภอร่วมกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน อันเป็นอำนาจในการจัดการดูแลรักษาาร่วมกัน ถึงแม้พระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๖๗ (๘) จะกำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินในลักษณะเดียวกัน ก็ยังคงถูกกำหนดให้มีการใช้อำนาจในการจัดการดูแลรักษาาร่วมกัน ซึ่งกระทรวงมหาดไทยก็ได้ วางระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๔ ให้อำเภอและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจดูแลร่วมกันตามข้อ ๕ (๒) ไว้แล้ว ดังนั้น ประเด็นตามข้อหารือของจังหวัดอำนาจเจริญ จึงแยกพิจารณาได้เป็น ๒ กรณี ดังนี้

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

(๒) การรังวัดตรวจสอบที่ดินสาธารณประโยชน์ที่ยังไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเนื่องจากกรมที่ดินได้วางแนวทางปฏิบัติไว้ตามหนังสือ ที่ มท ๐๖๐๖/ว ๓๐๗/๔๓ ลงวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ ว่าให้ผู้มีหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์แจ้งเป็นหนังสือขอความร่วมมือไปยังสำนักงานที่ดิน เพื่อให้จัดส่งช่างออกไปทำการรังวัดตรวจสอบแนวเขตที่ดิน โดยถือเอาหนังสือขอความร่วมมือดังกล่าวเป็นคำขอ และในการดำเนินการรังวัด ผู้มีหน้าที่ดูแลรักษาจะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเช่นเดียวกับการรังวัด

สอบเขตด้วย ซึ่งแนวทางดังกล่าวมิได้เป็นการผูกมัดหรือเจาะจงว่าจะต้องเป็นการดำเนินการของนายอำเภอเท่านั้น ดังนั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถแจ้งขอความร่วมมือในการรังวัดตรวจสอบแนวเขตที่สาธารณประโยชน์ที่ไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงและพนักงานเจ้าหน้าที่ก็ชอบที่จะดำเนินการโดยถือปฏิบัติตามนัยหนังสือกรมที่ดินดังกล่าวได้

(ปัจจุบันปฏิบัติตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๑.๔/ว ๓/๑๘๒ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๕๒)

๓.๓ การยื่นคำขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงที่สาธารณประโยชน์

๑) ข้อเท็จจริง

จังหวัดสกลนครหารือ กรณีองค์การบริหารส่วนตำบลจุ่มจานยื่นคำขอรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแปลงที่สาธารณประโยชน์ “ดอนโนนตูม หรือ โนนตูม” หมู่ที่ ๒ ตำบลจุ่มจาน อำเภอกุสุมาลย์ จังหวัดสกลนคร ซึ่งจังหวัดสกลนครเห็นว่าตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๑๗ ข้อ ๔ กำหนดให้ทบวงการเมืองผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อแผ่นดินโดยเฉพาะ แสดงความประสงค์เป็นหนังสือราชการถึงอธิบดีกรมที่ดิน ผ่านทางสำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขา ซึ่งที่ดินแปลงนั้นอยู่ในเขต ดังนั้น ผู้ยื่นคำขอรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแปลงที่สาธารณประโยชน์ “ดอนโนนตูม หรือ โนนตูม” จะต้องเป็นนายอำเภอกุสุมาลย์ในฐานะผู้ดูแลรักษาตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ แต่เนื่องจากปัจจุบันพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดให้นายอำเภอมีหน้าที่ร่วมกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อื่นอันอยู่ในเขตอำเภอ จึงเห็นว่าองค์การบริหารส่วนตำบลจุ่มจานสามารถยื่นคำขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงที่ดินและมอบหมายผู้แทนนำทำการรังวัดในฐานะผู้ขอซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่ดูแลรักษา ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้โดยไม่ต้องแจ้งอำเภอกุสุมาลย์มายื่นคำขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงใหม่

๒) ขอกฎหมาย/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 ตี
- (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 ๙๔๔/๒๕๑๖ ลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๑๖ เรื่อง มอบหมายการดำเนินการขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

๓) ความเห็นกรมที่ดิน

การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง มาตรา ๘ ตรี วรคสอง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน บัญญัติว่า แบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๖ (พ.ศ. ๒๕๑๖)ฯ ข้อ ๑ กำหนดให้ทบวงการเมืองผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาเป็นผู้แสดงความประสงค์ในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงต่ออธิบดี และในกรณีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน กระทรวงมหาดไทยในฐานะที่เป็นทบวงการเมืองผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาได้มีคำสั่งที่ ๙๔๘/๒๕๑๖ ลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๑๖ มอบหมายให้นายอำเภอท้องที่ที่ดินตั้งอยู่เป็นผู้ดำเนินการแทน ดังนั้น ในการดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน นายอำเภอจึงเป็นผู้ยื่นคำขออันเป็นการสอดคล้องกับพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น ปัจจุบันพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๓ บัญญัติให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ เป็นผลให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ดังนั้น การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงนอกจากนายอำเภอจะเป็นผู้แสดงความประสงค์แทนกระทรวงมหาดไทยแล้ว องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสถานะเป็น “ทบวงการเมือง” ตามคำนิยามในมาตรา ๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินก็สามารถแสดงความประสงค์ขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้เช่นเดียวกัน

(หนังสือกรมที่ดิน ด่วนมาก ที่ มท ๐๕๑๑.๔/๓/๔๘๓ ลงวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๒ และหนังสือ ที่ มท ๐๕๑๑.๔/ว ๓/๑๘๒ 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 ได้มีการประกาศและดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในส่วนที่ไม่มี การคัดค้านเป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเลขที่ ชน ๐๕๓๔ เนื้อที่ ๙๕ - ๐ - ๔๓ ไร่ ในส่วนที่มีการคัดค้าน ได้อ้างหลักฐาน ส.ค. ๑ สอดสวนข้อเท็จจริงปรากฏว่า ส.ค. ๑ แจ้งการครอบครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งจำหน่าย ส.ค. ๑ ออกจากทะเบียนการครอบครองตามคำสั่งกรมที่ดิน ที่ ๒๓/๒๕๒๓ ลงวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๑๓ แล้ว จังหวัดเห็นว่า ในส่วนที่มีการคัดค้านน่าจะถือคำขอเดิมของอำเภอเมืองชัยนาทเป็นคำขอต่อเนื่องที่จะดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในส่วนที่คัดค้าน และใช้รูปแบบที่และเนื้อที่ที่ได้รังวัดทำแผนที่พิพาทเป็นรูปแผนที่และเนื้อที่ที่จะออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในส่วนที่คัดค้าน โดยไม่ต้องยื่นคำขอและทำการรังวัดใหม่ และให้จังหวัดทำการประกาศออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงมีกำหนด ๓๐ วัน หากไม่มีผู้ใดคัดค้านก็ดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงต่อไป ตามนัยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๕ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ ประกอบกับระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๑๗ ข้อ ๑๒ และข้อ ๑๓

๒) ข้อกฎหมาย/ระเบียบ/หนังสือเวียน

(๑) กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๖ (พ.ศ. ๒๕๑๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ แก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๕ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ข้อ ๒ วรค

(๒) ระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๑๗

๓) ความเห็นกรมที่ดิน

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

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

๓.๕ ปัญหาการทับซ้อนกันระหว่างที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันกับที่ราชพัสดุ

๑) ข้อเท็จจริง

จังหวัดระนองหาหรือกรณีที่ดินราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน ที่ รน ๒๒๙ ตำบลกำพวน อำเภอสุขสำราญ จังหวัดระนอง ทับซ้อนกับที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน (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 เป็นไปตามนัยมาตรา ๑๓๐๕, ๑๓๐๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และเทียบเคียงคำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จ ที่ ๖/๒๕๒๗ เรื่อง ขอหาหรือเรื่องที่ราชพัสดุ (ที่ดินบริเวณโรงแรมบางแสน โรงแรมเขาใหญ่ เขตสนามกอล์ฟบางพระ เป็นที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ หรือไม่)

๓) ความเห็นกรมที่ดิน

ที่ดินสาธารณะประโยชน์แปลงดังกล่าวนายอำเภอเกาะเปอร์ ได้ประกาศสงวนหวงห้ามไว้เมื่อวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๖๙ เพื่อใช้เป็นที่สาธารณะประโยชน์ (ที่เลี้ยงสัตว์) ก่อนการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินพุทธศักราช ๒๕๗๔ การหวงห้ามดังกล่าวจึงเป็นการสงวนหวงห้ามโดยชอบด้วยกฎหมาย ส่งผลให้ที่ดินดังกล่าวเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เทียบเคียงคำพิพากษาศาลฎีกา ที่ ๗๗๐/๒๕๑๖ แม้ต่อมาจะได้มีการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์และรัฐบาลได้มีคำสั่งยึดที่ดินดังกล่าว ให้ตกเป็นที่ราชพัสดุกก็ตาม ย่อมไม่มีผลทำให้สถานะของที่ดินแปลงดังกล่าวเปลี่ยนแปลงไปแต่อย่างใด ยังคงสถานะเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันอยู่ ประกอบกับที่ดินตามหลักฐานหนังสือรับรองการทำประโยชน์แปลงดังกล่าวผู้ว่าราชการจังหวัดได้พิจารณาเพิกถอนตามนัยมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว เนื่องจากออกทับที่ดินสาธารณะประโยชน์ ซึ่งกรมที่ดินได้เคยพิจารณาแล้วว่าที่ดินดังกล่าวเป็นที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันซึ่งอยู่ในความดูแลของกระทรวงมหาดไทยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงจะต้องออกในนามกระทรวงมหาดไทย ดังนั้น กรณีประเด็นปัญหาดังกล่าวจึงไม่มีความจำเป็นต้องหาหรือคณะกรรมการกฤษฎีกาแต่อย่างใด แต่หากกรมธนารักษ์มีความประสงค์จะขอใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันแปลงดังกล่าว ก็สามารถดำเนินการได้ตามประมวลกฎหมายที่ดินต่อไป

(ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๕๑๑.๔/๒๖๖๙ ลงวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๓

ตอบจังหวัดระนอง)

๓.๖ ปัญหาการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินให้กับการประปาส่วนภูมิภาคจะต้องได้รับอนุญาตให้ใช้ที่ดิน ตามมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ หรือไม่

๑) ข้อเท็จจริง

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นขอหารือกรมที่ดิน กรณี เทศบาลตำบลละแมได้โอนกิจการประปาให้แก่การประปาส่วนภูมิภาค ประกอบด้วย ที่ดินซึ่งเป็นที่ตั้งของกิจการประปาและสินทรัพย์อื่นๆ โดยทำบันทึกส่งมอบทรัพย์สินเมื่อวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๔๗ แต่ปัจจุบันเทศบาลตำบลละแมยังมิได้ทำการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินอันเป็นที่ตั้งของกิจการประปาดังกล่าว ตามโฉนดที่ดินเลขที่ ๖๒๐๔ ตำบลละแม อำเภอละแม จังหวัดชุมพร ให้แก่การประปาส่วนภูมิภาค กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเห็นว่า ที่ดินโฉนดเลขที่ ๖๒๐๔ เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อการประปาส่วนภูมิภาครับมอบกิจการประปาไปดำเนินการต่อไปต้องทำการจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ที่ดิน แต่การประปาส่วนภูมิภาคจะต้องได้รับอนุญาตให้ใช้ที่ดิน ตามมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ กล่าวคือต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดและปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง จึงหาหรือว่าความเห็นดังกล่าวถูกต้องหรือไม่

๒) ข้อกฎหมาย/ระเบียบ/หนังสือเวียน

- (๑) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ และมาตรา ๑๓๐๕
- (๒) ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสรีที่ ๖๙๕/๒๕๔๔ เรื่อง การขายอสังหาริมทรัพย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๓) ความเห็นกรมที่ดิน

ที่ดินโฉนดเลขที่ ๖๒๐๔ ตำบลละแม อำเภอละแม จังหวัดชุมพร เทศบาลตำบลละแมได้มาจากการจดทะเบียนแบ่งให้ที่ดินโฉนดเลขที่ ๔๖๐๖ ตำบลละแม อำเภอละแม จังหวัดชุมพร ของผู้ให้ที่ประสงค์จะอุทิศที่ดินของตนบางส่วนให้เทศบาลตำบลละแม เพื่อใช้ก่อสร้างระบบประปาสุขาภิบาล (ใหม่) ที่ดินแปลงดังกล่าวจึงเป็นทรัพย์สิน ใช้เพื่อประโยชน์ของเทศบาลโดยเฉพาะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่สามารถโอนให้แก่กันได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๑๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (เทียบเคียงคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสรีที่ ๖๙๕/๒๕๔๔)

(หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๑.๔/๑๔๕๔๐ ลงวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๔๖ แจ้งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น)

๓.๗ ปัญหาสถานะของที่ดินซึ่งกรมมหาดไทยเป็นผู้แจ้งการครอบครอง

๑) ข้อเท็จจริง

สำนักงานเทศบาลตำบลก้งแอน ขอหารือปัญหาที่ดินตามหลักฐาน ส.ค. ๑ เลขที่ ๓๐๑ หมู่ที่ ๑ ตำบลก้งแอน อำเภอบราสาท จังหวัดสุรินทร์ ซึ่งกรมมหาดไทยเป็นผู้แจ้งการครอบครอง เทศบาลตำบลก้งแอน ได้ครอบครองและจัดเก็บผลประโยชน์มาตั้งแต่ยังมีฐานะเป็นสุขาภิบาลก้งแอน ต่อมาเทศบาลตำบลก้งแอนได้ก่อสร้างอาคารสำนักงานเทศบาลขึ้นในที่ดินแปลงนี้ด้วย ธารักษ์พื้นที่สุรินทร์จึงมีหนังสือแจ้งให้เทศบาลตำบลก้งแอนยื่นความประสงค์ขอใช้ที่ดินเนื่องจากเห็นว่าที่ดินตาม ส.ค. ๑ เลขที่ดังกล่าวเป็นที่ราชพัสดุ ซึ่งมีประเด็นว่า ระหว่างสำนักงานเทศบาลตำบลก้งแอนหรือสำนักงานธารักษ์พื้นที่สุรินทร์

(กระทรวงการคลัง) หน่วยงานใดจะเป็นผู้มีสิทธิในที่ดิน และเทศบาลตำบลก้งแอนด์ จะดำเนินการเพื่อยกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้หรือไม่ จังหวัดเห็นว่ากรณีดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายของส่วนราชการ ประกอบกับความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ให้หารือไปยังกรมที่ดินและกรมธนารักษ์ก่อน จึงส่งเรื่องให้กรมที่ดินพิจารณาตามข้อหารือ

๒) ข้อกฎหมาย/ระเบียบ/หนังสือเวียน

- (๑) พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ มาตรา ๔ มาตรา ๕ และมาตรา ๑๑
- (๒) ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๘ ตรี
- (๓) กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๖ (พ.ศ. ๒๕๑๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๑๓

(๔) หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๓/๑๑/ว ๑๙๙๑๔ ลงวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๒๙ เรื่อง การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในที่ดินราชพัสดุ

๓) ความเห็นกรมที่ดิน

(๑) กรณีระหว่างเทศบาลตำบลก้งแอนด์และสำนักงานธนารักษ์พื้นที่สุรินทร์ (กระทรวงการคลัง) ซึ่งมีประเด็นว่าหน่วยงานใดจะมีสิทธิในที่ดิน นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ที่ดินตามหลักฐาน ส.ค.๑ เลขที่ ๓/๐๑ หมู่ที่ ๑ ตำบลก้งแอนด์ อำเภอบราสาท กระทรวงมหาดไทย เป็นผู้แจ้งการครอบครองเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๔ ระบุการได้ที่ดินมาโดยราษฎรยกให้เมื่อวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ เพื่อใช้เป็นที่ดินสำหรับปลูกสร้างที่พักของข้าราชการ โดยอำเภอบราสาทเป็นผู้ครอบครองใช้ประโยชน์ในขณะนั้น ที่ดินแปลงดังกล่าว ย่อมตกเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนับตั้งแต่วันที่รับให้มา ต่อมาปี พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทย จัดตั้งสุขาภิบาลก้งแอนด์ขึ้นและสุขาภิบาลก้งแอนด์ได้ครอบครองที่ดินแปลงดังกล่าว โดยจัดเก็บผลประโยชน์ต่อเนื่องจนปัจจุบัน แม้ต่อมาจะมีการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลก้งแอนด์และได้ปลูกสร้างอาคารสำนักงานเทศบาลในที่ดินแปลงนี้ด้วย ก็ไม่อาจอ้างสิทธิในที่ดินในความครอบครองใช้ประโยชน์ของกระทรวงมหาดไทยได้แต่ประการใด ดังนั้น เมื่อได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ ซึ่งมาตรา ๔ ได้บัญญัติให้ที่ราชพัสดุ หมายความว่า “อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดินดังต่อไปนี้...” ที่ดินแปลงพิพาท ซึ่งเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินอยู่ในความปกครองดูแลของกระทรวงมหาดไทยแต่เดิม จึงอยู่ในความหมายของที่ราชพัสดุ ประกอบมาตรา ๕ บัญญัติว่า “ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ...” และมาตรา ๑๑ บัญญัติว่า “บรรดาที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรม ได้มาโดยกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือโดยการเปลี่ยนกรรมสิทธิ์กับเอกชนหรือโดยประการอื่นก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ ใช้บังคับให้โอนมาเป็นของกระทรวงการคลัง” ดังนั้นเมื่อพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ มีผลบังคับใช้ ที่ดินแปลงพิพาทจึงเป็นที่ราชพัสดุ และอยู่ในอำนาจการปกครอง ดูแล ของกระทรวงการคลังตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ

(๒) กรณีการขอยกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงซึ่งมีประเด็นว่าหน่วยงานใดจะเป็นผู้ยื่นคำขอ เนื่องจากกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๖ (พ.ศ. ๒๕๑๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๑๓ ข้อ ๑ กำหนดให้ทบวงการเมืองซึ่งผู้มีอำนาจในการดูแลรักษาที่ดินเป็นผู้ยื่นคำขอ เมื่อได้พิจารณาตาม (๑) แล้วว่าที่ดินดังกล่าวเป็นที่ราชพัสดุ การขอยกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงจึงเป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) อย่างไรก็ดี ที่ดินดังกล่าวจะต้องมีลักษณะเป็นที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะด้วย เช่น เป็นที่ตั้งสำนักงานราชการบ้านเมือง เป็นต้น ตามนัยมาตรา ๘ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่หากใช้เป็นที่ตั้งบ้านพักข้าราชการ ก็มีสถานะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา แม้จะเป็นที่ราชพัสดุแต่ก็ไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะขอยกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้ (ตามนัยหนังสือ

กรมที่ดิน ที่ มท ๐๓/๑๑/ว ๑๙๙๑๔ ลงวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๒๙) ซึ่งเป็นเรื่องของข้อเท็จจริงที่กระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) จะได้พิจารณาดำเนินการไปตามอำนาจหน้าที่

๓.๘ ปัญหาการอุทธรณ์ที่ดินให้เป็นที่ดินสาธารณะประโยชน์

๑) ข้อเท็จจริง

จังหวัดสงขลาขอหารื้อกรณีผู้ถือสิทธิการครอบครองที่ดินตามหลักฐาน น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๖๕๓๒, ๖๕๓๕ และ ๖๕๓๖ ผู้จะซื้อ ได้ชำระค่าที่ดินบางส่วน และกำหนดจดทะเบียนโอนขาย และจะส่งมอบการครอบครองกันในวันทำสัญญา ซึ่งเคยให้ถ้อยคำว่ามีความประสงค์จะยกที่ดินส่วนที่อยู่ในที่ดินสาธารณะประโยชน์ แปลง “ทุ่งป่าเสม็ดงาม” ให้เป็นที่สาธารณะประโยชน์ การแสดงเจตนาอุทธรณ์ที่ดินดังกล่าว ทำให้ที่ดินตกเป็นที่สาธารณะประโยชน์แม้ว่ายังไม่ได้ดำเนินการจดทะเบียนโอนให้ปรากฏในหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินหรือไม่

๒) ข้อกฎหมาย/ระเบียบ/หนังสือเวียน

- (๑) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔
- (๒) คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๓๔๔/๒๕๒๒
- (๓) คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๕๖๓/๒๕๒๔
- (๔) คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๖๑๑๓/๒๕๕๐

๓) ความเห็นของกรมที่ดิน

แม้ว่าผู้จะซื้อได้เข้าครอบครองที่ดินตามสัญญาจะซื้อจะขายและได้แสดงเจตนาอุทธรณ์ที่ดินดังกล่าวตกเป็นที่สาธารณะประโยชน์ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แล้วก็ตาม ผู้จะซื้อยังมีใช้เป็นเจ้าของที่ดิน เนื่องจากมาตรา ๑๓๓๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าบุคคลผู้มีชื่อในทะเบียนเป็นผู้มีสิทธิครอบครอง (เทียบเคียงคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๓๔๔/๒๕๒๒, ๔๕๖๓/๒๕๒๔ และ ๖๑๑๓/๒๕๕๐) ดังนั้น กรณีจังหวัดหาหรือว่าการให้ถ้อยคำดังกล่าวของผู้จะซื้อ ได้แสดงเจตนาอุทธรณ์ที่ดินให้เป็นที่ดินสาธารณะประโยชน์แล้ว ที่ดินดังกล่าวจะตกเป็นที่สาธารณะประโยชน์แล้วหรือไม่ นั้น เห็นว่า เมื่อผู้จะซื้อได้นำร่างวัดกันเขตหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) แปลง “ทุ่งป่าเสม็ดงาม” ออกจากหลักฐาน น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๖๕๓๑ ตำบลน่าน้อย อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา และพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการแก้ไขเนื้อที่ตามหลักฐาน น.ส. ๓ ก. ฉบับดังกล่าวให้ถูกต้องกับความเป็นจริงแล้ว ตามมาตรา ๖๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ประกอบกับผู้จะซื้อได้ให้ถ้อยคำว่ามีความประสงค์ที่จะยกที่ดิน น.ส. ๓ ก. เลขที่ ๖๕๓๒, ๖๕๓๕ และ ๖๕๓๖ ตำบลน่าน้อย อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา ในส่วนที่อยู่ในที่ดินสาธารณะประโยชน์ ให้เป็นที่สาธารณะประโยชน์ตามความประสงค์เดิม ที่ดินดังกล่าวจึงตกเป็นที่สาธารณะประโยชน์ของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์โดยการอุทธรณ์แล้ว

(หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๑.๔/๔๔๓/๓ ลงวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖ แจ้งจังหวัดสงขลา)

๓.๙ ปัญหาการผ่อนผันให้ราษฎรขอเช่าใช้ที่ดินของรัฐเป็นการชั่วคราว

๑) ข้อเท็จจริง

จังหวัดปราจีนบุรีหรือ กรณี ประชาชนหมู่ที่ ๔ ตำบลปอทอง อำเภอโกสุมพิสัยบุรีรัมย์เรียนว่าได้รับความเดือดร้อนเนื่องจากไม่มีไฟฟ้าใช้มานานกว่า ๕๒ ปี เพราะอยู่ในที่ดินสาธารณะประโยชน์ซึ่งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นแจ้งว่า หากองค์การบริหารส่วนตำบลจะดำเนินการขยายเขตไฟฟ้าในที่สาธารณะประโยชน์ซึ่งประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน จะต้องพิจารณาดำเนินการให้ถูกต้องตามระเบียบหรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ว่า มีระเบียบ หลักเกณฑ์ หรือแนวทางปฏิบัติอย่างไรบ้าง ที่จะผ่อนผันให้ราษฎรขอเช่าใช้ที่ดินของรัฐได้เป็นการชั่วคราว หรือ มีระเบียบ หลักเกณฑ์ วิธีปฏิบัติอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับกรณีดังกล่าว

๒) ขอกฎหมาย/ระเบียบ/หนังสือเวียน

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

๓) ความเห็นกรมที่ดิน

สำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรีได้กำหนดแนวทางปฏิบัติไว้ตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี ที่ นร ๐๕๐๓/ว ๑๐๙ ลงวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๔๖ ว่า หากประชาชนผู้ได้รับทะเบียนบ้านชั่วคราวมาขออนุญาตให้บริการ จะอนุญาตได้ต่อเมื่อได้รับความยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรจากส่วนราชการที่ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่บ้านในทะเบียนบ้านชั่วคราวตั้งอยู่ ในกรณีนี้เป็นที่ดินสาธารณประโยชน์ซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่การดูแลรักษาของนายอำเภอและองค์การบริหารส่วนตำบล หากนายอำเภอและองค์การบริหารส่วนตำบลอนุญาตให้ประชาชน อยู่อาศัยในที่สาธารณประโยชน์ได้ก็อาจประสานงานกับการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคเพื่อพิจารณาให้บริการกับประชาชนดังกล่าวได้ สำหรับการอนุญาตให้อยู่อาศัยนั้น อาจทำได้ ๓ วิธี คือ

- (๑) ถ้าอยู่ก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๕ ใช้บังคับ อาจให้อยู่ชั่วคราวตามระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๑๕)
 - (๒) การอนุญาตตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน
 - (๓) การจัดทำโครงการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินสาธารณประโยชน์ที่มีการบุกรุก เพื่อขจัดความยากจนและพัฒนาชนบท หากจังหวัดพิจารณาเห็นสมควรอนุญาตให้ผู้ร้องอยู่อาศัยตามหลักเกณฑ์ข้อใดข้อหนึ่งดังกล่าวข้างต้นแล้ว หน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็สามารถพิจารณาดำเนินการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนได้
- (ตามนัยหนังสือสำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี ที่ นร ๐๕๐๓/ว ๑๐๙ ลงวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๔๖)

๓.๑๐ มติของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ จังหวัด (กปร.จังหวัด) จะมีผลผูกพันหรือไม่ และหากจังหวัดไม่ดำเนินการตามมติ กปร.จังหวัด จะชอบหรือไม่

๑) ข้อเท็จจริง

จังหวัดอุบลราชธานีหารือกรมที่ดิน กรณี การประชุมคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ จังหวัดอุบลราชธานี (กปร.จังหวัดอุบลราชธานี) ครั้งที่ ๖/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๕๔ ได้พิจารณากรณีราษฎรเรียกร้องขอเอกสารสิทธิที่ดินที่อยู่อาศัยบริเวณชุมชนบึงกาแซว ตำบลในเมือง อำเภอเมืองอุบลราชธานี จังหวัดอุบลราชธานี โดยมติที่ประชุมรับทราบผลการตรวจสอบข้อเท็จจริงจากการอ่าน แปล ภาพถ่ายทางอากาศ ว่า ที่ดินจำนวน ๑๔ แปลง อยู่ในสัญลักษณ์ U๑ (ตัวเมืองย่านการค้า) ไม่ได้มีการสงวนหวงห้ามหรือขึ้นทะเบียนเป็นที่สาธารณประโยชน์ จึงมอบสำนักงานที่ดินจังหวัดอุบลราชธานี อำเภอเมืองอุบลราชธานี และเทศบาลนครอุบลราชธานีดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ต่อมาในการประชุม กปร.จังหวัดอุบลราชธานี ครั้งที่ ๑/๒๕๕๕ เมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๕ มีมติเห็นว่าที่ดินบริเวณที่ราษฎรครอบครอง จำนวน ๑๖ แปลง อยู่ในที่สาธารณประโยชน์ “บึงกาแซวสาธารณประโยชน์” ตามหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เลขที่ อบ. ๒๔๒๗ ส่วนอีก ๒ แปลงอยู่นอกเขตที่สาธารณประโยชน์ จึงให้

ชลอการออกโฉนดที่ดินให้แก่ราษฎร จำนวน ๑๘ แปลง และมอบสำนักงานเทศบาลนครอุบลราชธานีดำเนินการยื่นคำขอตรวจสอบหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เลขที่ อบ.๒๔๒๓๗ เพื่อกันเขตที่ดินของราษฎรออกจากหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง แต่สำนักงานที่ดินจังหวัดอุบลราชธานีเห็นว่าหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เลขที่ อบ.๒๔๒๓๗ ออกโดยชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากมีหลักฐานการขึ้นทะเบียนในการรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไม่มีผู้คัดค้าน ซึ่งอำเภอเมืองอุบลราชธานี และเทศบาลนครอุบลราชธานีเห็นด้วยกับความเห็นของจังหวัดอุบลราชธานีว่า หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแปลงดังกล่าวออกไปโดยชอบด้วยกฎหมาย และระเบียบ และไม่เห็นด้วยกับมติของ กบร.จังหวัดอุบลราชธานี จึงขอหารือว่ามติของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัดอุบลราชธานีจะมีผลผูกพันในการแก้ไขเนื้อที่ในหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงหรือไม่ และหากจังหวัดอุบลราชธานีไม่ดำเนินการตามมติ กบร.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 กบร.จังหวัด แจ้งผลการพิสูจน์สิทธิดังกล่าวให้บุคคลที่ครอบครองที่ดินทราบภายในกำหนด ๓๐ วันทำการ และแจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินของรัฐดำเนินการ โดยกรณีหน่วยงานของรัฐดังกล่าวไม่เห็นด้วยกับมติของ กบร.จังหวัด ให้พิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป ประกอบกับศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่ง ที่ 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 ๒๕๕๙ แจ้ง จังหวัดจังหวัดอุบลราชธานี)

๓.๑๑ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นหารือว่า ผู้อุทิศที่ดินให้เทศบาลฯ จะเรียกคืนการให้ได้หรือไม่ และหากผู้อุทิศสามารถกระทำได้ เทศบาลฯ จะต้องดำเนินการอย่างไร ที่ดินที่ผู้อุทิศได้อุทิศให้เทศบาลฯ เป็นที่ดินประเภทใด

๑) ข้อเท็จจริง

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นหารือแนวทางปฏิบัติการโอนอสังหาริมทรัพย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แก่เอกชน กรณี เทศบาลเมือง ก. ได้รับอุทิศที่ดินจากราษฎร เพื่อก่อสร้าง

บ่อขยะมูลฝอยรวม โดยมีเงื่อนไขต้องดำเนินการทำสัญญาก่อสร้างในที่ดินดังกล่าวภายในกำหนด ๑๘๐ วัน นับแต่วันที่อุทิตที่ดินให้ หากพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวผู้อุทิตขอเพิกถอนการให้ทำประโยชน์ แต่เทศบาลฯ ไม่สามารถดำเนินการตามเงื่อนไขได้ จึงได้ยุติโครงการก่อสร้างบ่อขยะมูลฝอยและประสงค์จะคืนที่ดินที่ได้รับการอุทิตให้แก่เจ้าของที่ดิน

๒) ข้อกฎหมาย/ระเบียบ/หนังสือเวียน

(๑) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖

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

(๓) คำวินิจฉัยัยการ เลขรับที่ ห ๙๕/๒๕๒๓ เรื่อง การบริจาคที่ดินให้กรมสามัญ

ศึกษากรณีผู้ยกที่ดินให้ทางราชการใช้เพื่อใช้ก่อสร้างโรงเรียน แต่ทางราชการได้ยกเลิกโครงการก่อสร้างโรงเรียนในที่ดินดังกล่าวจนเวลาล่วงเลยมาหลายปี ถือว่าทางราชการไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข ผู้ให้ยอมมีสิทธิยกเลิกการให้และเรียกที่ดินคืนได้ (ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๔๙๓/๒๕๔๘ และเรื่องเสร็จที่ ๓๐๑/๒๕๕๑)

๓) ความเห็นกรมที่ดิน

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ บัญญัติว่า เทศบาลอาจมีรายได้ดังต่อไปนี้...

(๘) เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิตให้ ดังนั้น เทศบาลจึงสามารถรับให้ที่ดินได้โดยที่ดินนั้นไม่ตกเป็นที่ราชพัสดุ ตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๔ แต่จะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือไม่ ขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงของแต่ละกรณี สำหรับกรณีราษฎรอุทิตที่ดินให้เทศบาลเพื่อเป็นที่ก่อสร้างระบบกำจัดขยะมูลฝอย เป็นหน้าที่ที่เทศบาลต้องทำตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๕๐ (๓) และมาตรา ๕๓ (๑) และระบบกำจัดขยะมูลฝอยดังกล่าวไม่ใช่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน สำหรับกรณีที่นาย ก. ยกที่ดินให้แก่เทศบาลเมือง ก. โดยมีเงื่อนไขว่าเทศบาลจะต้องดำเนินการทำสัญญาก่อสร้างบ่อขยะมูลฝอยในที่ดินดังกล่าวภายใน ๑๘๐ วัน นับตั้งแต่วันที่อุทิตให้ ซึ่งกรณีทำนองเดียวกันนี้กรมอุทิตได้เคยวินิจฉัยตามเลขรับที่ ห ๙๘/๒๕๒๓ เรื่อง การบริจาคให้กรมสามัญศึกษา กรณีผู้ยกที่ดินให้ทางราชการใช้เพื่อก่อสร้างโรงเรียน แต่ทางราชการได้ยกเลิกโครงการก่อสร้างโรงเรียนในที่ดินดังกล่าวจนเวลาล่วงเลยมาหลายปี ถือว่าทางราชการไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข ผู้ให้ยอมมีสิทธิยกเลิกการให้และเรียกที่ดินคืนได้

(บันทึกสำนักมาตรฐานการทะเบียนที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๕.๑/๕๐๓ ลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน

๒๕๕๓)

๓.๑๒ เทศบาลตำบลหนองไผ่ ขออนุญาตใช้ที่ดินสาธารณประโยชน์เป็นการชั่วคราว ตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เพื่อเป็นสถานที่ก่อสร้างบ้านมั่นคงชุมชนวังหูกวาง

๑) ข้อเท็จจริง

โครงการขอใช้และขอถอนสภาพที่ดินสาธารณประโยชน์ที่ดินตามข้อหาหรือเป็นโครงการของเทศบาลตำบลหนองไผ่ ร่วมกับสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ซึ่งเป็นหน่วยงานเจ้าของงบประมาณ มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้ที่ดินสาธารณประโยชน์แปลง “หนองแปน” เป็นสถานที่ก่อสร้างบ้านมั่นคงชุมชนวังหูกวาง สำหรับการพัฒนาคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน โดยให้ประชาชนผู้ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง ผู้มีรายได้น้อย มีฐานะยากจน เป็นครอบครัวขยาย ที่ผ่านหลักเกณฑ์ของคณะกรรมการให้เข้าอยู่อาศัยในบ้านมั่นคงชุมชนวังหูกวาง จำนวน ๑๒๐ ครอบครัว ได้มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง โดยใช้งบประมาณของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ในการดำเนินการ ไม่ได้กำหนดค่าตอบแทนการเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดิน

๒) ข้อกฎหมาย/ระเบียบ/หนังสือเวียน

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

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

๓) ความเห็นกรมที่ดิน

โครงการขอใช้และขอถอนสภาพที่ดินสาธารณะประโยชน์ของเทศบาลหนองไผ่ดำเนินการในที่สาธารณะประโยชน์ แปลง “หนองแปน” ตามหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เลขที่ ๔๙๔๐ หมู่ที่ ๔ ตำบลหนองไผ่ อำเภอชุมแพ จังหวัดขอนแก่น ซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกัน มีวัตถุประสงค์เพื่อก่อสร้างบ้านมั่นคงชุมชนวังหูกวาง ให้ประชาชนผู้ไม่มีที่ดินเป็นของตนเองได้มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง โดยใช้งบประมาณของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ การดำเนินการดังกล่าวมีลักษณะเป็นการให้ราษฎรที่ผ่านหลักเกณฑ์เข้าไปยึดถือครอบครองที่ดินของรัฐ โดยไม่มีกำหนดระยะเวลา และไม่ได้กำหนดค่าตอบแทนในการเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดิน แต่การขอใช้ที่ดินของรัฐตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จะต้องดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการอนุญาตตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาอนุญาตไว้ตาม ข้อ ๒๓ (๑) ว่าผู้ขอจะต้องประกอบกิจการด้วยตนเองและต้องเสียค่าตอบแทนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา ๙/๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยมีกำหนดระยะเวลาการอนุญาตคราวละไม่เกิน ๕ ปี

๓.๑๓ กรณีการขอต่ออายุใบอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐตามความในมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จะต้องดำเนินการขออนุญาตแล้วทางป่าต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ หรือไม่

๑) ข้อเท็จจริง

ในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ สำนักราชเลขาธิการได้รับอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐตามความในมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ไม่ได้ดำเนินการขออนุญาตแล้วทางป่าตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ ต่อมาสำนักราชเลขาธิการประสงค์ขอต่ออายุใบอนุญาต จังหวัดอ่างทองพิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดแนวทางปฏิบัติในการขออนุญาตใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ให้ผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ จะต้องขออนุญาตแล้วทางป่า ดังนั้น การพิจารณาอนุญาตการขอต่ออายุ ใบอนุญาตนี้ สำนักราชเลขาธิการก็ต้องขออนุญาตแล้วทางป่าต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตาม ข้อกำหนดของระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวด้วย

๒) ข้อกฎหมาย/ระเบียบ/หนังสือเวียน

(๑) ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๙

(๒) หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๕๑๑.๓/ว ๐๖๔๔ ลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ เรื่อง แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการขุดลอกแหล่งน้ำสาธารณประโยชน์ที่ดินขึ้น การขออนุญาตใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐตามมาตรา ๙ และการขอสัมปทานตามมาตรา ๑๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

๓) ความเห็นกรมที่ดิน

หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๕๑๑.๓/ว ๐๖๔๔ ลงวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ เป็นการแจ้งความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๙๒๑/๒๕๕๔ ว่าที่ดินสาธารณประโยชน์ที่ยังมิได้มีบุคคลใดได้มาตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งทบวงการเมืองจะขอใช้ประโยชน์ตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และที่ดินของรัฐที่มีได้มีบุคคลได้มีสิทธิครอบครอง ซึ่งรัฐมนตรีมีอำนาจให้สัมปทาน

หรือให้ใช้ในระยะเวลานั้นจำกัดตามมาตรา ๑๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน อยู่ในความหมายของคำว่า “ป่า” ตามมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ที่ดินดังกล่าวยังอยู่ภายใต้ความคุ้มครองของกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ หรือผู้ได้รับสัมปทานในที่ดินของรัฐ จะต้องขออนุญาตแผ้วถางป่าตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ นอกเหนือจากการขออนุญาตตามกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการนั้น เมื่อข้อเท็จจริงที่จังหวัดหรือปรากฏว่า ผู้ขอได้รับใบอนุญาตตามประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว แต่ผู้ขอยังไม่ทราบว่าจะต้องไปดำเนินการขออนุญาตตามกฎหมายป่าไม้ด้วยในการต่อไปอนุญาตจังหวัดจึงมีหน้าที่ต้องแจ้งให้ผู้ขอทราบว่าจะต้องไปดำเนินการขออนุญาต แผ้วถางป่าต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ นอกเหนือจากการขออนุญาตตามประมวลกฎหมายที่ดิน ตามที่กระทรวงมหาดไทยได้วางแนวทางปฏิบัติไว้ ความเห็นของจังหวัดถูกต้องแล้ว

(หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๕๑๑.๓/๓๐๙๗๘ ลงวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๙ ตอบข้อหารือ จังหวัดอ่างทอง)

๓.๑๔ ปัญหาการพิจารณากำหนดความเหมาะสม หรือเปลี่ยนแปลงความเหมาะสมของการใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณะประโยชน์

๑) ข้อเท็จจริง

จังหวัดกาญจนบุรีหรือกรณีที่ดินสาธารณะประโยชน์ซึ่งได้กำหนดความเหมาะสม (Zoning) การใช้ประโยชน์ไว้ให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันตลอดไป ว่าจะสามารถนำที่ดินแปลงดังกล่าวมาพิจารณาเปลี่ยนแปลงกำหนดความเหมาะสมของการใช้ประโยชน์จากเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน เป็นเพื่อไว้ใช้ประโยชน์ในราชการได้หรือไม่ และที่ดินสาธารณะประโยชน์แปลงที่ยังไม่ได้กำหนดความเหมาะสมของการใช้ประโยชน์ในที่ดินไว้ จะสามารถนำมากำหนดความเหมาะสมของการใช้ประโยชน์เพิ่มเติมเป็นเพื่อไว้ใช้ประโยชน์ในราชการได้หรือไม่

๒) ข้อกฎหมาย/ระเบียบ/หนังสือเวียน

(๑) หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๓๒๓/ว ๓๔๔๓ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๔ ระเบียบและเรื่อง มาตรการเกี่ยวกับการอนุมัติให้ส่วนราชการใช้ที่ดินสาธารณะประโยชน์

(๒) หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๕๑๑.๓/ว ๕๙๑ ลงวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓ เรื่อง มาตรการเกี่ยวกับการอนุมัติให้ส่วนราชการใช้ที่ดินสาธารณะประโยชน์

(๓) หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๕๑๑.๓/ว ๑๔๓๓ ลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๔๙ เรื่อง มาตรการเกี่ยวกับการอนุมัติให้ส่วนราชการใช้ที่ดินสาธารณะประโยชน์

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

๓) ความเห็นกรมที่ดิน

การกำหนดให้ทุกจังหวัดถือปฏิบัติตามมาตรการเกี่ยวกับการอนุมัติให้ส่วนราชการใช้ที่ดินกรมที่ดินสาธารณะประโยชน์ รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงแก้ไขการใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณะประโยชน์ ตามที่ได้กำหนดไว้แล้วนั้น กระทรวงมหาดไทยได้มอบหมายให้อยู่ในดุลพินิจของจังหวัด โดยมีคณะกรรมการหรือคณะทำงานกำหนดความเหมาะสมการใช้ที่ดินสาธารณะประโยชน์ ซึ่งต้องมีผังเมืองจังหวัดร่วมเป็นคณะทำงานหรือคณะกรรมการเป็นผู้พิจารณาด้วย ดังนั้น หากจังหวัดพิจารณาแล้วเห็นว่า สภาพแวดล้อมของการบริหารจัดการการใช้ที่ดินสาธารณะประโยชน์ได้เปลี่ยนแปลงไป จำเป็นต้องมีการแก้ไขความเหมาะสม

ของการใช้ประโยชน์ในที่ดินตามที่จังหวัดได้เคยกำหนดไว้แล้ว หรือมีที่ดินสาธารณประโยชน์ที่ยังไม่ได้กำหนดความเหมาะสมของการใช้ประโยชน์ในที่ดิน การเปลี่ยนแปลงแก้ไข หรือการกำหนดความเหมาะสมของการใช้ประโยชน์เพิ่มเติม ให้อยู่ในดุลพินิจของจังหวัดที่จะพิจารณาดำเนินการได้

(หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๑.๓/๒๙๔๐๓/ ลงวันที่ ๓/ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ ตอบข้อหารือจังหวัดกาญจนบุรี)

๓.๑๕ หากรือแนวทางปฏิบัติกรณีกระทรวงมหาดไทยได้มีประกาศให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐ

๑) ข้อเท็จจริง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหาหรือกรณีกระทรวงมหาดไทยได้มีประกาศให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐ โดยให้ราษฎรที่ได้รับความเดือดร้อนจากภัยธรรมชาติไม่มีที่อยู่อาศัยเช่าอยู่อาศัย แต่เนื่องจากปัจจุบันมีราษฎรจำนวนหนึ่งไม่มีการปลูกสร้างที่อยู่อาศัยหรือพักอาศัยจริงในที่ดิน ซึ่งไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของประกาศ อีกทั้งผู้เช่าบางส่วนยื่นคำร้องขอให้เปลี่ยนตัวผู้เช่า และบางส่วนส่งมอบการครอบครองที่ดินกันเอง จะสามารถกระทำหรือไม่อย่างไร

๒) ข้อกฎหมาย/ระเบียบ/หนังสือเวียน

(๑) ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๑๐ และ ๑๑

(๒) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๕๔๔

๓) ความเห็นกรมที่ดิน

พระราชกฤษฎีกาถอนสภาพและประกาศกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขว่าหากผู้มีสิทธิเช่าที่ดินของรัฐไม่ปฏิบัติตามวัตถุประสงค์ของการจัดหาผลประโยชน์แล้วจะมีผลอย่างไร แต่เมื่อพิจารณาตามสัญญาเช่าที่ดินซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคู่สัญญาได้ระบุไว้ชัดเจนว่า ถ้าผู้เช่าไม่ดำเนินการตามวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ภายใน ๑ ปี นับแต่วันทำสัญญาให้ถือว่าผู้เช่าผิดสัญญานี้ ผู้ให้เช่ามีสิทธิบอกเลิกสัญญาเช่าที่ดินได้ สำหรับกรณีราษฎรผู้เช่าขอให้เปลี่ยนตัวผู้เช่า และบางกรณีมีการส่งมอบการครอบครองกันเอง เห็นว่าสัญญาเช่าเป็นสิทธิเฉพาะตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะผู้ให้เช่าต้องพิจารณาถึงคุณสมบัติของผู้เช่าที่ดินเป็นสำคัญเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดหาผลประโยชน์ ผู้เช่าไม่สามารถเปลี่ยนตัวผู้เช่าหรือส่งมอบการครอบครองกันเองได้ ประกอบกับในสัญญาเช่าระบุว่าห้ามผู้เช่านำที่ดินที่เช่าอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างในที่ดินที่เช่าทั้งหมดหรือบางส่วนไปให้เช่าช่วงโอนสิทธิการเช่า ยอมให้ผู้อื่นใช้ประโยชน์หรือใช้ประโยชน์อื่นนอกจากเพื่อวัตถุประสงค์ในการเช่า เว้นแต่จะได้รับความยินยอมเป็นหนังสือจากผู้ให้เช่าก่อน ซึ่งสอดคล้องกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๕๔๔

๓.๑๖ ปัญหาการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ได้เนื้อที่น้อยกว่าบัญชีสำรวจที่ดินสาธารณประโยชน์

๑) ข้อเท็จจริง

จังหวัดสกลนครหาหรือ การรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงที่ดิน แปลง “ที่สาธารณประโยชน์บ้านเหล่าสามัคคี” หมู่ที่ ๑๐ ตำบลบึงทวาย อำเภอเต่างอย จังหวัดสกลนคร ตามบัญชีสำรวจที่ดินสาธารณประโยชน์ เนื้อที่ประมาณ ๓๐๔ - ๐ - ๐๐ ไร่ เป็นการดำเนินการตามโครงการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณประโยชน์ที่มีการบุกรุก เพื่อขจัดความยากจนและพัฒนาชนบทผลการรังวัดได้เนื้อที่ ๒๓๐ - ๑ - ๐๕ ไร่ น้อยกว่าบัญชีสำรวจ ๓/๓ - ๒ - ๙๕ ไร่ เมื่อเสนอลงนามผู้ว่าราชการจังหวัดสกลนครเห็นว่า การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงมีเหตุขัดข้องเนื่องจากรังวัดได้เนื้อที่น้อยไป

จากหลักฐานเดิม โดยปรากฏว่ามีผู้บุกรุก ตามข้อ ๘ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการมอบหมายให้สภาตำบลหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นช่วยเหลือในการดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๔๓ จังหวัดเห็นว่า “หลักฐานเดิม” ตามระเบียบดังกล่าว ข้อ ๘ หมายความว่าถึง หลักฐานการขึ้นทะเบียนตามทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ ไม่รวมบัญชีสำรวจที่ดินสาธารณะประโยชน์ดังกล่าว และในกรณี “โดยไม่ปรากฏว่ามีผู้บุกรุก” หมายความว่าถึง การบุกรุกจากข้างเคียงรอบแปลงที่สาธารณะประโยชน์อันเป็นเหตุให้ที่สาธารณะประโยชน์เนื้อที่ลดลง ไม่ใช่ผู้ที่ครอบครองบุกรุกและยอมรับว่าที่ดินดังกล่าวเป็นที่สาธารณะประโยชน์แต่อย่างใด

๒) ข้อกฎหมาย/ระเบียบ/หนังสือเวียน

(๑) ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๘ ตรี

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

(๓) ระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๑๓

ข้อ ๔

(๔) ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการมอบหมายให้สภาตำบลหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นช่วยเหลือในการดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๕ และข้อ ๘

(๕) หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๕๑๑.๔/ว ๔๐๑๔ ลงวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ เรื่อง การจัดที่ดินตามแผนปฏิบัติการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ กรณีมีการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน ปีงบประมาณ ๒๕๔๙

๓) ความเห็นกรมที่ดิน

(๑) ตามประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา ๘ ตรี หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเป็นหนังสือสำคัญของทางราชการใช้เป็นหลักฐานแสดงเขตที่ดินของรัฐ กรณีที่ไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเขตของที่ดินให้เป็นไปตามหลักฐานของทางราชการ และระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๑๓ ข้อ ๔ กำหนดให้ทบวงการเมืองแจ้งความประสงค์ให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พร้อมด้วยหลักฐานของที่ดินแปลงนั้น เช่น สำเนาทะเบียนที่ดินสาธารณะ บัญชีสำรวจ หรือประกาศหรือหลักฐานการสงวนหวงห้าม ฯลฯ และตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการมอบหมายให้สภาตำบลหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นช่วยเหลือในการดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๕ ได้กำหนดให้จังหวัดส่งอำเภอทำการสำรวจที่ดินสาธารณะประโยชน์ในเขตท้องที่ตนที่ยังไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงตามแบบสำรวจฯ ท้ายระเบียบ โดยอาจขอให้สภาตำบลหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมมือช่วยเหลือในการสอบสวนประวัติ นำชี้อาณาเขตที่สงสัยได้ ดังนั้น บัญชีสำรวจที่ดินสาธารณะประโยชน์จึงเป็นเอกสารที่ทางราชการจัดทำขึ้นและเป็นหลักฐานของทางราชการอย่างหนึ่ง ที่สามารถใช้เป็นหลักฐานประกอบการขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้ จึงเป็น “หลักฐานเดิม” ตามนัยข้อ ๘ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการมอบหมายให้สภาตำบลหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นช่วยเหลือในการดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๔๓

(๒) กรณี “ไม่ปรากฏว่ามีผู้บุกรุก” ตามข้อ ๘ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ ดังกล่าวนั้น “ผู้บุกรุก” หมายความว่ารวมทั้งกรณีเป็นผู้บุกรุกจากข้างเคียงรอบแปลง และผู้บุกรุกเข้าครอบครองในที่สาธารณะประโยชน์ด้วย แต่เงื่อนไขดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สามารถออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงตามผลการรังวัดดังกล่าวไปก่อนได้ โดยไม่มีผลกระทบกับผู้บุกรุก หรือผู้คัดค้านการออกหนังสือ

สำคัญสำหรับที่หลวง ซึ่งจะต้องดำเนินการตามนัยกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๕ (พ.ศ.๒๕๓๗)ฯ และเพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหายแก่ราชการ เมื่อได้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงตามผลการรังวัดดังกล่าวไปก่อนแล้ว จึงกำหนดให้นายอำเภอสอบสวนข้อเท็จจริงว่าที่ดินสาธารณะประโยชน์แปลงนั้นน้อยไปเพราะเหตุใด มีจำนวนเนื้อที่เท่าใด โดยขอความเห็นต่อสภาตำบลหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อประกอบการพิจารณา หากสภาตำบลหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความเห็นเป็นอย่างอื่นภายในสามสิบวันให้ดำเนินการต่อไป

(๓) การขอรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงตามข้อหาหรือเป็นการดำเนินการตามโครงการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณะประโยชน์ที่มีการบุกรุกเพื่อจัดความยากจนและพัฒนาชนบท ซึ่งตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุดที่ มท ๐๕๑๑.๔/ว ๔๐๑๔ ลงวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ ได้กำหนดเงื่อนไขของการตรวจสอบแปลงที่ดินสาธารณะประโยชน์ ตามข้อ ๑ (๒) ในกรณีที่ไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง หากสามารถดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้ ก็ให้นำมาจัดทำโครงการได้ โดยจัดให้มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไปในคราวเดียวกันด้วย ดังนั้นการรังวัดเพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงดังกล่าว จึงเป็นการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามเงื่อนไขของโครงการฯ จังหวัดจึงชอบที่จะดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงตามผลการรังวัดไปก่อนได้เสร็จแล้วให้แจ้งอำเภอต่างอยสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีรังวัดได้เนื้อที่น้อยกว่าเดิม ตามข้อ ๘ แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการมอบหมายให้สภาตำบลหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นช่วยเหลือในการดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๔๓

(หนังสือกรมที่ดินที่ มท ๐๕๑๑.๔/๒๓/๕๓/๑ ลงวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๖๐)

๓.๑๗ ปัญหาการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง “ที่ดินสาธารณะประโยชน์” ซึ่งอยู่ในท้องที่ที่ถูกประกาศให้เป็นเขตสำรวจเพื่อกำหนดเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗

๑) ข้อเท็จจริง

สำนักงานที่ดินจังหวัดพิษณุโลกได้หาหรือประเด็นการรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ที่สาธารณะประโยชน์ แปลง “หนองหัวหลม” ตั้งอยู่หมู่ที่ ๑ ตำบลดอนทอง อำเภอเมืองพิษณุโลก จังหวัดพิษณุโลก ซึ่งอยู่ในท้องที่ที่ถูกประกาศให้เป็นเขตสำรวจเพื่อกำหนดเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗

๒) ข้อกฎหมาย/ระเบียบ/หนังสือเวียน

(๑) ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๘ ตรี

(๒) หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๗/๑๘/๐๒๓/๑๘ ลงวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๔๒ เรื่อง การรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดิน

๓) ความเห็นกรมที่ดิน

ที่ดินที่อธิบดีอาจจัดให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงตามมาตรา ๘ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้นั้น จะต้องเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๒) และ (๓) ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงที่จังหวัดจะต้องตรวจสอบให้เป็นที่ยุติ โดยสอบสวนพยานหลักฐานและสอบถามข้อมูลหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อยืนยันสถานะของที่ดิน จากการตรวจสอบข้อเท็จจริงตามที่สำนักงานที่ดินจังหวัดแจ้งให้ทราบ ยังไม่ปรากฏข้อมูลชัดเจนว่าที่ดินสาธารณะประโยชน์แปลงดังกล่าวเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับ

พลเมืองใช้ร่วมกันหรือไม่ มีหลักฐานและประวัติความเป็นมาอย่างไร ประกอบกับที่ดินดังกล่าวอยู่ในท้องที่ที่ถูกประกาศให้เป็นเขตสำรวจเพื่อกำหนดเป็นเขตโครงการจัดรูปที่ดิน (พ.ศ. ๒๕๕๖) ซึ่งสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดพิษณุโลกยังมิได้ยืนยันเกี่ยวกับสถานะของที่ดิน ดังนั้น จึงควรสอบถามหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษา และสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดพิษณุโลกให้มีความชัดเจนว่า ที่ดินแปลงดังกล่าวยังคงเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันอยู่หรือไม่ หรือได้จัดที่ดินแปลงอื่นภายในเขตจัดรูปที่ดินนั้นให้เป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว หากปรากฏว่ายังคงเป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันอยู่และคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดไม่ประสงค์จะใช้ที่ดินส่วนนั้นในการจัดรูปที่ดินก็สามารถออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้

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



บรรณานุกรม

- กรมที่ดิน. รวมกฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน. “อนุสรณ์ในพิธีเปิดอาคารใหม่ในกรมที่ดิน.”
กรุงเทพมหานคร : กรมที่ดิน, ๒๕๑๑.
- กรมที่ดิน. คู่มือการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน. กรุงเทพมหานคร : กรมที่ดิน, ๒๕๕๐.
- กรมที่ดิน. โครงการจัดที่ดินของรัฐ จัดความยากจน.
กรุงเทพมหานคร : กรมที่ดิน, ๒๕๕๕.
- กรมที่ดิน. (สำนักงานจัดการที่ดินของรัฐและกองฝึกอบรม) คู่มือการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการรังวัดเพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง. กรุงเทพมหานคร : กรมที่ดิน, ๒๕๖๐.
- สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (สำนักงานแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ).
แนวทางและวิธีการดำเนินการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์
สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, ๒๕๔๙.
- กัลยา ดันศิริ. เอกสารประกอบคำบรรยาย “หลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์.”
กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๖.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. กฎหมายและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.
กรุงเทพมหานคร : แสงจันทร์การพิมพ์, ๒๕๒๒.
- บัญญัติ สุชีวะ. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยทรัพย์. กรุงเทพมหานคร : ๒๕๑๕.
บุญแสง พลศักดิ์. การดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน.
กรุงเทพมหานคร : กรมที่ดิน, ๒๕๒๙.
- ปรีชา พรหมเพชร. “มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการถือครองที่ดิน.”
วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๑.
- ภาสกร ชุณหะวัณ. คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, ๒๕๓๖.
- มานิตย์ จุมปา. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์.
กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๘.
- เรืองยศ แสนภักดี. คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน.
กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๓๓.
- ศิริ เกวลินสฤษดิ์. คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน.
กรุงเทพมหานคร : บริษัท บพิธการพิมพ์จำกัด, ๒๕๓๑.
- แสวง ปานทอง. การดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน.
กรุงเทพมหานคร : กรมที่ดิน, ๒๕๒๙.
- อนุวรรตน์ โหมดพรัง. “แนวทางการพัฒนากฎหมายเพื่อกระจายการถือครองที่ดิน.”
วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๒.
- ศาลฎีกา. (๒๕๖๒). ระบบสืบค้นคำพิพากษาและคำสั่งคำร้องศาลฎีกา. สืบค้นเมื่อ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๑,
จาก <http://www.supremecourt.or.th/webportal/supremecourt/>
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (๒๕๖๒). ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา. สืบค้นเมื่อ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๖๑,
จาก <http://www.krisdika.go.th/wps/portal/general>

ภาคผนวก

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. ๒๔๙๓
๓. กฎกระทรวงฉบับที่ ๔๕ (พ.ศ. ๒๕๓๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๓
๔. ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๑๕) ว่าด้วยวิธีปฏิบัติในการแจ้งและออกคำสั่งแก่ผู้ฝ่าฝืนมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๑๕ ใช้บังคับ
๕. ระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๑๓
๖. ระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๒๙
๗. ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการมอบหมายให้สถาปนาปลัดหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นช่วยเหลือในการดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๔๓
๘. ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการสอบสวนเกี่ยวกับการบุกรุกที่หรือทางสาธารณประโยชน์ พ.ศ. ๒๕๓๙
๙. ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน พ.ศ. ๒๕๕๓
๑๐. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๕
๑๑. คำสั่งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ที่ ๑/๒๕๕๓ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัดทุกจังหวัด (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร)
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 ๑๙๓ ลงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๑๐ เรื่อง การดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
๑๖. หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๔๐๙/ว ๑๓๙๔ ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๒๘ เรื่อง กำหนดมาตรการป้องกันการบุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์
๑๗. หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๖๐๖/ว ๓๐๓/๔๓ ลงวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ เรื่อง การรังวัดตรวจสอบที่สาธารณประโยชน์ที่ไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

๑๘๖ ๑๑๘ ปี กรมที่ดิน

๑๘. หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๓/๑๘/ว ๒๙๕๒๘ ลงวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๔๐
เรื่อง ซ่อมความเข้าใจเกี่ยวกับทางปฏิบัติตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๔๕ (พ.ศ. ๒๕๓๓)
ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๓
๑๙. หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๓/๑๙/ว ๓๙๘๑๔ ลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๔๐
เรื่อง การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตที่ดินของรัฐ
๒๐. หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๓/๒๐/ว ๐๓/๒๘๒ ลงวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๔๔
เรื่อง ซ่อมความเข้าใจการรังวัดตรวจสอบที่สาธารณประโยชน์ที่ไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง
๒๑. หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท ๐๕๑๑.๔/ว ๒๔๓๔ ลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๔๖
เรื่อง การแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ
๒๒. หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๕๑๑.๔/ว ๓/๑๘๒ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๕๒
เรื่อง การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน
๒๓. แบบตรวจสอบเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์/ที่ราชพัสดุ
๒๔. บันทึกรายงานผลการสำรวจแนวเขตที่ดินสาธารณประโยชน์ “ทุ่งเขาพระ”
อำเภอหนองบัว จังหวัดนครสวรรค์
(ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๒๐/๒๕๒๖ ลงวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๖
และคำสั่งที่ ๑๐๕/๒๕๒๖ ลงวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๒๖)
๒๕. สรุปความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับที่ดินของรัฐ

ประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๘ บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้อธิบดีมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษา และดำเนินการคุ้มครองป้องกันไว้ตามควรแก่กรณี อำนาจหน้าที่ดังว่านี้ รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ได้

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือเป็นที่ดินที่ได้หวงห้ามหรือสงวนไว้ตามความต้องการของทบวงการเมืองอาจถูกถอนสภาพ หรือโอนไปเพื่อใช้ประโยชน์อย่างอื่น หรือนำไปจัดเพื่อประชาชน ได้ในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนจัดหาที่ดินมา ให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว 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 ก่อนที่จะจัดขึ้นทะเบียนตามวรรคหนึ่ง ให้มีการรังวัดทำแผนที่ และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดท้องที่ประกาศการจัดขึ้นทะเบียนให้ราษฎรทราบ มีกำหนดสามสิบวัน ประกาศให้ปิดในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดิน ที่ว่าการอำเภอหรือที่ว่าการกิ่งอำเภอ ที่ทำการกำนัน และในบริเวณที่ดินนั้น

การจัดขึ้นทะเบียนตามวรรคหนึ่ง ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา และให้มีแผนที่แนบท้ายประกาศด้วย

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

มาตรา ๘ ตร ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ อธิบดีอาจจัดให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเพื่อแสดงเขตไว้เป็นหลักฐานแบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ที่ดินตามวรรคหนึ่งแปลงใดยังไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เขตของที่ดินดังกล่าวให้เป็นไปตามหลักฐานของทางราชการ

(มาตรา ๘ ตร 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 ให้ผู้รับอนุญาตตามมาตรา ๙ ต้องเสียค่าตอบแทนเป็นรายปีให้แก่เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา หรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ที่มีกฎหมายจัดตั้งที่ดินที่ได้รับอนุญาตตั้งอยู่ ยกเว้น องค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งนี้ ตามวิธีการและอัตราที่กำหนดในข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้น แต่ต้องไม่เกินอัตราตามบัญชีท้ายประมวลกฎหมายนี้

ให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดแบ่งค่าตอบแทนที่ได้รับตามวรรคหนึ่งให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นอัตราร้อยละสี่สิบของค่าตอบแทนที่ได้รับภายในกำหนดสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับ เพื่อเป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และให้ค่าตอบแทนส่วนที่เหลือตกเป็นรายได้ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ที่ดินที่ได้รับอนุญาตตั้งอยู่ ในกรณีที่ที่ดินดังกล่าวไม่ได้ตั้งอยู่ในเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ให้ค่าตอบแทนที่ได้รับตามวรรคหนึ่งตกเป็นรายได้ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นทั้งหมด

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

มาตรา ๑๐ ที่ดินของรัฐที่มีได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองและมีใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดิน อันราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันนั้น ให้อธิบดีมีอำนาจจัดหาผลประโยชน์ ในการจัดหาผลประโยชน์ให้รวมถึงจัดทำที่ดินใช้ประโยชน์ได้ ซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้เช่า และให้เช่าซื้อ

หลักเกณฑ์และวิธีการจัดหาผลประโยชน์ ให้กำหนดโดยกฎกระทรวง แต่สำหรับการขาย การแลกเปลี่ยน และการให้เช่าซื้อที่ดินต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรี

การดำเนินการจัดหาผลประโยชน์ตามความในมาตรานี้ ให้คำนึงถึงการที่จะสงวนที่ดินไว้ให้อนุชนรุ่นหลังด้วย

มาตรา ๑๑ การจัดหาผลประโยชน์ซึ่งที่ดินของรัฐตามนัยดังกล่าว มาในมาตราก่อนนี้ รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้จัดหาผลประโยชน์สำหรับรัฐ หรือบำรุงท้องถิ่นก็ได้ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๑๒ ที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง รัฐมนตรีมีอำนาจให้สัมปทานให้ หรือให้ใช้ในระยะเวลาอันจำกัด ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

บทบัญญัติในมาตรานี้ไม่กระทบกระเทือนถึงกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่และการป่าไม้

มาตรา ๑๐๘ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๙ อยู่ก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับ พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจแจ้งเป็นหนังสือให้ผู้ฝ่าฝืนปฏิบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด ถ้าผู้ฝ่าฝืนเพิกเฉยหรือไม่ปฏิบัติตามให้ถูกต้องตามระเบียบ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีคำสั่งเป็นหนังสือให้ผู้ฝ่าฝืนออกจากที่ดินและหรือรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างในที่ดินนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินห้าพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ในการกำหนดระเบียบตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการจะกำหนดให้ผู้ฝ่าฝืนต้องเสียค่าตอบแทนในการใช้ที่ดินนั้นให้แก่รัฐหรือราชการบริหารส่วนท้องถิ่นด้วยก็ได้

(ความเดิมถูกยกเลิก 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 หรือเครื่องจักรกลใดๆ ซึ่งบุคคลได้ใช้ในการกระทำความผิด หรือได้ใช้เป็นอุปกรณ์ให้ได้รับผลในการกระทำความผิดดังกล่าวให้ริบเสียทั้งสิ้น ไม่ว่าจะมีผู้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาหรือไม่

(สำเนา)

กฎกระทรวง

ฉบับที่ ๒๖ (พ.ศ. ๒๕๑๖)

ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน

พ.ศ. ๒๕๑๖

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๑๖ และมาตรา ๘ ทรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๔ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๔ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ออกกฎกระทรวงไว้ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑. ทบวงการเมืองผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ประสงค์จะให้หนังสือสำคัญสำหรับที่ดินหลวง สำหรับที่ดินแปลงใด ให้แสดงความประสงค์ต่ออธิบดี

ข้อ ๒. เมื่อได้รับคำขอตามข้อ ๑ ให้อธิบดีจัดให้มีการสอบสวนและรังวัดทำแผนที่ตามวิธีการ รังวัดเพื่อออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และประกาศการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินหลวง ให้ประชาชนทราบ มีกำหนดสามสิบวัน โดยปิดไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดินจังหวัด หรือสำนักงานที่ดินสาขาหนึ่งฉบับ ณ ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอท้องที่ หรือที่ทำการเขตหนึ่งฉบับ ณ ที่ทำการกำนันหนึ่งฉบับ และในบริเวณ ที่ดินนั้นหนึ่งฉบับ สำหรับในเขตเทศบาลให้ปิดไว้ ณ สำนักงานเทศบาลอีกหนึ่งฉบับด้วย ในประกาศดังกล่าว ให้มีแผนที่แสดงแนวเขตที่ดินที่จะออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินหลวง และกำหนดระยะเวลาที่ผู้มีส่วนได้เสีย จะคัดค้านไว้ด้วย ซึ่งต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวัน นับแต่วันประกาศ ถ้าไม่มีผู้คัดค้าน ให้ดำเนินการ ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินหลวงต่อไป

ในกรณีที่ผู้คัดค้านให้อธิบดีรื้อการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินหลวงไว้แล้วดำเนินการ ดังนี้

(๑) ในกรณีที่ผู้คัดค้านไม่มีหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน และไม่ไป ใช้สิทธิทางศาลภายในหกสิบวันนับแต่วันที่คัดค้านให้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินหลวงได้ หากผู้คัดค้านไป ใช้สิทธิทางศาลให้รื้อการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินหลวงเฉพาะส่วนที่คัดค้านจนกว่าจะได้มีคำพิพากษา ถึงที่สุดของศาลแสดงว่าผู้คัดค้านไม่มีสิทธิในที่ดินนั้น

(๒) ในกรณีที่ผู้คัดค้านมีหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ให้รื้อการ ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินหลวงเฉพาะส่วนที่คัดค้านไว้ก่อน และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตรวจสอบสิทธิ ในที่ดินของผู้คัดค้านว่าได้มาโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ถ้าปรากฏว่าได้มาโดยไม่ชอบให้ออกหนังสือสำคัญ สำหรับที่ดินหลวงและแจ้งให้ผู้คัดค้านทราบภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ทราบผลการตรวจสอบ และถ้าปรากฏว่า ได้มาโดยชอบ ให้แจ้งผู้คัดค้านทราบโดยเร็ว แล้วระงับการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินหลวงเฉพาะส่วนนั้น

ข้อ ๓. หนังสือสำคัญสำหรับที่ดินหลวงให้ใช้แบบ ส.ธ. ๑ ท้ายกฎกระทรวงนี้

ข้อ ๔. หนังสือสำคัญสำหรับที่ดินหลวงให้ทำขึ้นสามฉบับมอบให้ผู้ดูแลรักษาถือไว้หนึ่งฉบับ และเก็บไว้ ณ สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินสาขาหนึ่งฉบับ และเก็บไว้ ณ กรมที่ดินหนึ่งฉบับ สำหรับฉบับที่เก็บไว้ ณ สำนักงานที่ดิน หรือกรมที่ดินจะจำลองเป็นรูปถ่ายก็ได้ และถือเสมือนเป็นต้นฉบับ

ข้อ ๕. ถ้าหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงชำรุดหรือสูญหายให้อธิบดีออกใบแทนให้

ให้ไว้ ณ วันที่ ๓ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๑๖

(ลงชื่อ) จอมพล ป. จารุเสถียร

(จอมพล ป. จารุเสถียร)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

(ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๙๐ ตอนที่ ๑๐๖ ลงวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๑๖)

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้กฎกระทรวงฉบับนี้ คือ เนื่องจากมาตรา ๘ ตีรี้ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย คณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๔ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ บัญญัติว่าแบบ หลักเกณฑ์และวิธีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง จึงจำเป็นต้องออกกฎกระทรวงฉบับนี้

(สำเนา)

กฎกระทรวง

ฉบับที่ ๔๕ (พ.ศ. ๒๕๓๓)

ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน

พ.ศ. ๒๕๓๓

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๓ และมาตรา ๘ ตีร เวรคสอง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๔ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๔ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกกฎกระทรวงไว้ดังต่อไปนี้

ให้ยกเลิกความในข้อ ๒ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๖ (พ.ศ. ๒๕๑๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๓ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“ข้อ ๒ เมื่อได้รับคำขอตามข้อ ๑ ให้อธิบดีจัดให้มีการสอบสวนและรังวัดทำแผนที่ตามวิธีการรังวัดเพื่อออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน และประกาศการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินหลวงให้ประชาชนทราบ มีกำหนดสามสิบวัน โดยปิดไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินสาขาหนึ่งฉบับ ณ ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอท้องที่หรือที่ทำการเขตหนึ่งฉบับ ณ ที่ทำการกำนันหนึ่งฉบับ และในบริเวณที่ดินนั้นหนึ่งฉบับ สำหรับในเขตเทศบาลให้ปิดไว้ ณ สำนักงานเทศบาลอีกหนึ่งฉบับด้วย ในประกาศดังกล่าวให้มีแผนที่แสดงแนวเขตที่ดินที่จะออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินหลวง และกำหนดระยะเวลาที่ผู้มีส่วนได้เสียจะคัดค้านไว้ด้วย ซึ่งต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวันนับแต่วันประกาศ ถ้าไม่มีผู้คัดค้าน ให้ดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินหลวงต่อไป

ในกรณีที่ผู้คัดค้าน ให้อธิบดีรอการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินหลวงไว้แล้วดำเนินการดังนี้

(๑) ในกรณีที่ผู้คัดค้านไม่มีหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินและไม่ไปใช้สิทธิทางศาลภายในหกสิบวันนับแต่วันที่คัดค้าน ให้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินหลวงได้ หากผู้คัดค้านไปใช้สิทธิทางศาลให้รอการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินหลวงเฉพาะส่วนที่คัดค้านจนกว่าจะได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดของศาลแสดงว่าผู้คัดค้านไม่มีสิทธิในที่ดินนั้น

(๒) ในกรณีที่ผู้คัดค้านมีหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ให้รอการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินหลวงเฉพาะส่วนที่คัดค้านไว้ก่อน และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตรวจสอบสิทธิในที่ดินของผู้คัดค้านว่าได้มาโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ถ้าปรากฏว่าได้มาโดยไม่ชอบ ให้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินหลวงและแจ้งให้ผู้คัดค้านทราบภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ทราบผลการตรวจสอบ และถ้าปรากฏว่าได้มาโดยชอบ ให้แจ้งให้ผู้คัดค้านทราบโดยเร็ว แล้วรับการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินหลวงเฉพาะส่วนนั้น”

ให้ไว้ ณ วันที่ ๓๐ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๓๓

(ลงชื่อ) พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ

(พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

(ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๑ ตอนที่ ๕๓ ก ลงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๓)

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้กฎกระทรวงฉบับนี้ คือ โดยที่กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๖ (พ.ศ. ๒๕๑๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๓ ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินหลวงไว้ไม่เหมาะสม สมควรปรับปรุงหลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าวให้เหมาะสมยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องออกกฎกระทรวงนี้

(สำเนา)

ระเบียบของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๑๕)
ว่าด้วยวิธีปฏิบัติในการแจ้งและออกคำสั่งแก่ผู้ฝ่าฝืนมาตรา ๙
แห่งประมวลกฎหมายที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติ
ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๑๕ ใช้บังคับ

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๐ และมาตรา ๑๐๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๑๕ คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ กำหนดระเบียบไว้ดังนี้

หมวด ๑

บททั่วไป

ข้อ ๑ ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบว่าด้วยวิธีปฏิบัติในการแจ้งและออกคำสั่งแก่ผู้ฝ่าฝืนมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๑๕ ใช้บังคับ”

ข้อ ๒ ให้ใช้ระเบียบนี้ตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ข้อ ๓ การแจ้งแก่ผู้ฝ่าฝืนมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๑๕ ใช้บังคับ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการดังนี้

(๑) ที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้ เพื่อใช้ประโยชน์ของทางราชการ เมื่อทบวงการเมืองซึ่งมีหน้าที่ดูแลรักษาหรือใช้ประโยชน์ร้องขอให้พนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งให้ผู้ฝ่าฝืนทราบเพื่อปฏิบัติตามอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

ก. ให้มีการจัดทำบันทึกไว้เป็นหลักฐานต่อทางราชการภายในเวลาที่กำหนดว่าได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินเป็นเนื้อที่เท่าใด ตั้งแต่เมื่อใดและจะออกไปจากที่ดินนั้นได้เมื่อใด

ข. ให้มาทำความเข้าใจความตกลง เพื่อเสียค่าตอบแทนตามอัตราและเวลาที่ทางราชการกำหนดให้

ค. เมื่อมีความจำเป็นอาจสั่งให้ผู้ฝ่าฝืนและบริวารออกไปจากที่ดินหรือรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกไปจากที่ดินด้วยก็ได้

(๒) ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ให้มีคำสั่งให้ผู้ฝ่าฝืนออกไปจากที่ดิน เว้นแต่กรณีที่มีเหตุผลและความจำเป็นเป็นพิเศษ และไม่เป็นการกระทำให้เสื่อมเสียประโยชน์ในการที่ประชาชนจะใช้ที่ดินนั้น จะผ่อนผันให้อยู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์เป็นการชั่วคราวโดยเสียค่าตอบแทนหรือไม่ก็ได้

(๓) ที่ดินที่ทางราชการมีโครงการจะจัดให้ประชาชนเช่าอยู่อาศัยและประกอบอาชีพ ให้แจ้งให้ผู้ฝ่าฝืนไปติดต่อกับเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่ในการจัดที่ดิน เพื่อรับคำวินิจฉัยเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน และเพื่อปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด และเงื่อนไขในการจัดที่ดินตามโครงการจัดที่ดินนั้นต่อไป

(๔) ที่ดินที่มีทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้นว่า ที่ดิน ที่กรวด หรือที่ทราย ไม่ว่าที่ดินนั้นรัฐมนตรีจะได้ประกาศหวงห้ามไว้ตามมาตรา ๙ (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินแล้วหรือไม่ก็ตาม ถ้ามีผู้ฝ่าฝืนเข้าไปทำด้วยประการใดๆ ให้เป็นการทำลายหรือทำให้เสื่อมสภาพหรือเป็นอันตรายแก่ทรัพยากรในที่ดินให้แจ้งให้ผู้บุกรุกกระทำการกระทำหรือสั่งให้ออกไปจากที่ดินนั้นและถ้าการกระทำนั้นก่อให้เกิดความเสียหายแก่สาธารณชน ให้ผู้ฝ่าฝืนแก้ไขการกระทำนั้นให้กลับคืนสู่สภาพเดิมด้วย

ข้อ ๔. การขอเข้าอยู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเป็นการชั่วคราวให้ดำเนินการตามหมวด ๓ ว่าด้วยการขอเข้าอยู่อาศัยหรือขอใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเป็นการชั่วคราว

หมวด ๒

การแจ้งและมีคำสั่งให้ผู้ฝ่าฝืนออกจากที่ดินของรัฐ

ข้อ ๕. การแจ้งของพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ให้แจ้งเป็นหนังสือมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

- (๑) ชื่อและชื่อสกุลของผู้ฝ่าฝืน
- (๒) ตำแหน่งที่ดินที่เข้าไปบุกรุก ยึดถือครอบครอง หรือใช้ประโยชน์
- (๓) กำหนดวิธีการ เงื่อนไข และระยะเวลาที่จะให้ผู้ฝ่าฝืนการปฏิบัติ

ข้อ ๖. การกำหนดระยะเวลาที่จะแจ้งให้ผู้ฝ่าฝืนออกจากที่ดิน หรือรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างออกจากที่ดินของรัฐ ให้พิจารณาดังนี้

- (๑) ในกรณีที่ผู้ฝ่าฝืนได้เข้าไปบุกรุก ยึดถือครอบครอง ได้ปลูกไม้ล้มลุกหรือธัญชาติไว้ให้กำหนดเวลาแจ้งให้ออกจากที่ดินไม่น้อยกว่าสามสิบวันหลังจากการเก็บเกี่ยวพืชผลในที่ดินนั้นเสร็จแล้ว
- (๒) ในกรณีเป็นการบุกรุกยึดถือครอบครอง ตามข้อ ๓ (๔) ให้แจ้งให้ออกจากที่ดินที่บุกรุกหรือแจ้งให้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างโดยเร็ว แต่ต้องไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน นับแต่วันได้รับหนังสือแจ้ง
- (๓) การบุกรุกยึดถือครอบครองในกรณีอื่นนอกจาก (๑) และ (๒) ให้แจ้งให้ออกไปจากที่ดินนั้นภายในกำหนดที่แจ้ง แต่ต้องไม่น้อยกว่าเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง

ข้อ ๗. การส่งหนังสือแจ้ง ให้ส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ เว้นแต่ท้องที่ใดไม่สะดวกในการส่งทางไปรษณีย์ตอบรับก็ให้จัดเจ้าหน้าที่นำไปส่ง

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่นำไปส่งให้ปฏิบัติดังนี้

- (๑) ให้ผู้ฝ่าฝืนหรือผู้ที่บรรลุนิติภาวะแล้ว ซึ่งอยู่อาศัยในครอบครัวเดียวกันกับผู้ฝ่าฝืนนั้นลงชื่อรับหนังสือแจ้งในใบรับ แล้วเก็บเข้าเรื่องไว้เป็นหลักฐาน
- (๒) ในกรณีที่บุคคลดังกล่าวตาม (๑) ไม่ยอมลงชื่อก็ให้เจ้าหน้าที่ผู้นำส่งหนังสือแจ้งบันทึกเหตุการณ์และเหตุผลในการไม่ยอมรับหนังสือแจ้งไว้ และให้พยานอย่างน้อย ๒ คน ลงชื่อรับรองไว้ในบันทึกนั้นด้วย เมื่อผู้นำส่งหนังสือแจ้งได้ปฏิบัติการดังกล่าวแล้วให้ถือว่าผู้ฝ่าฝืนได้รับหนังสือแจ้งแล้ว

ข้อ ๘. ผู้ฝ่าฝืนผู้ใดมีความจำเป็นไม่อาจจะปฏิบัติตามหนังสือแจ้งของพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ให้ยื่นคำร้องขอผ่อนผันล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสามสิบวัน ก่อนครบกำหนดตามระยะเวลาข้อ ๖ ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากพนักงานเจ้าหน้าที่เห็นสมควร ก็ให้มีอำนาจผ่อนผันได้ตามความจำเป็นแล้วแต่กรณี

ข้อ ๙. ในกรณีที่ผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามหนังสือแจ้ง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากพนักงานเจ้าหน้าที่มีคำสั่งเป็นหนังสือส่งไปยังผู้ฝ่าฝืนและกำหนดให้ผู้ฝ่าฝืนออกไปจากที่ดินนั้นภายในกำหนดสามสิบวัน นับแต่วันได้รับคำสั่งจากพนักงานเจ้าหน้าที่ หากผู้ฝ่าฝืนยังฝ่าฝืนอยู่อีกก็ให้ดำเนินคดีต่อไป

การมีคำสั่งและการส่งคำสั่งให้นำความในข้อ ๕ และข้อ ๗ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

หมวด ๓
การขอเข้าอยู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ
เป็นการชั่วคราวและการเสียค่าตอบแทน

ข้อ ๑๐. การขอเข้าอยู่อาศัยและขอใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเป็นการชั่วคราวให้ดำเนินการดังนี้

(๑) ให้ผู้ขอยื่นคำร้องตามแบบที่ทางราชการกำหนดต่อนายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ และผู้ขอจะต้องเป็นผู้ได้เข้ายึดถือครอบครองหรือใช้ประโยชน์ในที่ดินก่อนวันที่ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๙๖ ลงวันที่ ๒๙ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๑๕ ใช้บังคับ

(๒) เมื่อได้รับคำร้องแล้ว ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่หรือข้าราชการที่ได้รับมอบหมายออกไปตรวจสอบสภาพที่ดินจำนวนเนื้อที่ที่ครอบครองและการใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น

(๓) ผู้ได้รับผ่อนผันให้อยู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐจะต้องเสียค่าตอบแทนให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดในข้อ ๑๑ เว้นแต่กรณีขอยืดเวลาออกไปจากที่ดินตามข้อ ๔ จึงไม่ต้องเสียค่าตอบแทน

ข้อ ๑๑. ค่าตอบแทนในการเข้าอยู่อาศัยและการใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้กำหนด โดยถือตามอัตราค่าเช่าปานกลาง ซึ่งมีการเช่าอยู่ในท้องที่นั้นในวันยื่นคำขอตามข้อ ๑๐ (๑)

ข้อ ๑๒. ผู้ได้รับผ่อนผันให้เข้าอยู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์ที่ดินจะต้องปฏิบัติดังนี้

(๑) ต้องชำระค่าตอบแทน ณ สำนักงานที่ดินอำเภอ หรือกิ่งอำเภอต่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่ ตามจำนวนและเวลาที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดกำหนด

(๒) ต้องใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นตามประเภทของกิจการด้วยตนเอง

(๓) ต้องประกอบกิจการตามเขตและเนื้อที่ที่ได้รับผ่อนผันและในการนี้ผู้ได้รับการผ่อนผันให้อยู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ต้องปักหลักเขตให้เป็นหลักฐานแน่นอน

(๔) ปฏิบัติการอื่นใดตามเงื่อนไขที่พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนดให้ปฏิบัติเป็นการเฉพาะราย

ข้อ ๑๓. ในกรณีที่ผู้ได้รับการผ่อนผันให้เข้าอยู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์ที่ดินไม่ปฏิบัติตามข้อ ๑๒ ไม่ว่าจะเป็นกรณีหนึ่งกรณีใด เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่เห็นสมควรให้มีหนังสือแจ้งให้ปฏิบัติให้ถูกต้องและถ้าเห็นว่าไม่สมควรจะให้อยู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นต่อไปแล้ว ให้นำความในข้อ ๕ ข้อ ๖ ข้อ ๗ ข้อ ๘ และข้อ ๙ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ให้ไว้ ณ วันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๑๕

(ลงชื่อ) พ่วง สุวรรณรัฐ

(นายพ่วง สุวรรณรัฐ)

ปลัดกระทรวงมหาดไทย ผู้ใช้อำนาจของ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

ประธานคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ

(สำเนา)

ระเบียบกรมที่ดิน
ว่าด้วยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง
พ.ศ. ๒๕๑๓

โดยที่ได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๔ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ให้แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๔ ตีรแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ออกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๖ (พ.ศ. ๒๕๑๖) ลงวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๑๖ กำหนดแบบ หลักเกณฑ์และวิธีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

ฉะนั้น เพื่อให้การปฏิบัติของพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการไปตามกฎหมายดังกล่าว กรมที่ดินจึงวางระเบียบไว้ดังต่อไปนี้

- ข้อ ๑. ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบว่าด้วยการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๑๓”
ข้อ ๒. ให้ใช้ระเบียบนี้ตั้งแต่วันที่นี้เป็นต้นไป

ที่ดินที่จะออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

- ข้อ ๓. ที่ดินที่จะออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง คือ

๓.๑ ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเป็นต้นว่า
ทุ่งเลี้ยงสัตว์สาธารณะ หนองสาธารณะ บึงสาธารณะ เว้นแต่ที่สาธารณะโดยสภาพมีแนวเขตธรรมชาติอยู่แล้ว
เช่น ที่ชายตลิ่ง ทางบก ทางน้ำ ลำกระโดง ลำรางสาธารณะ ทางระบายน้ำ แม่น้ำลำคลอง ฯลฯ
๓.๒ ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดิน
โดยเฉพาะ เช่น ที่ดินที่ได้สงวนหวงห้ามหรือขึ้นทะเบียนเป็นของทบวงการเมือง ที่ดินที่ถูกเวนคืนมาเป็นของรัฐ
ที่ดินที่รัฐซื้อหรือมีผู้อุทิศให้รัฐ เป็นต้น

ผู้ขอและการยื่นคำขอ

ข้อ ๔. เมื่อทบวงการเมืองผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
สำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะมีความประสงค์จะให้
หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงสำหรับที่ดินแปลงใด ให้ทบวงการเมืองนั้นแสดงความประสงค์เป็นหนังสือราชการ
ถึงอธิบดีกรมที่ดิน แจ้งความประสงค์และสภาพของที่ดินแปลงที่จะให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง
พร้อมด้วยหลักฐานของที่ดินแปลงนั้น เช่น สำเนาทะเบียนที่ดินสาธารณะ บัญชีสำรวจ หรือประกาศ หรือ
หลักฐานการสงวนหวงห้าม ฯลฯ โดยยื่นผ่านทางสำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินสาขา ซึ่งที่ดินแปลงนั้น
อยู่ในเขต กรณีที่ดินตั้งอยู่คาบเกี่ยวหลายจังหวัด ให้แสดงความประสงค์ผ่านทางสำนักงานที่ดินจังหวัด
หรือสำนักงานที่ดินสาขาที่มีที่ดินส่วนใหญ่ตั้งอยู่ กรณีเช่นนี้ให้สำนักงานที่ได้รับแจ้งความประสงค์เป็น
ผู้พิจารณาดำเนินการต่อไป และเมื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแล้ว ให้จำลองรูปถ่ายส่งให้จังหวัด
ที่เกี่ยวข้องจังหวัดละ ๑ ฉบับ

ข้อ ๕. ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินสาขา แล้วแต่กรณีตรวจพิจารณาว่า
ที่ดินแปลงที่ขออนุญาตอยู่ในลักษณะที่จะออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ได้หรือไม่ ถ้าจะออกให้ได้ ก็ให้
รายงานให้กรมที่ดินทราบเพื่อแจ้งให้ทบวงการเมืองนั้นทราบ ถ้าจะออกให้ได้ก็ให้ส่งเจ้าหน้าที่ลงบัญชีรับเรื่อง
ในบัญชีรายวันรับทำการ (บ.ท.ด. ๒) และลงบัญชีเรื่องการรังวัด (บ.ท.ด. ๑๑) แล้วพิจารณาสั่งให้ดำเนินการ
ต่อไป

การรังวัด

ข้อ ๖. การรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ดำเนินการ ดังนี้

๖.๑ ที่ดินบริเวณที่มีระวางแผนที่แล้วให้ปฏิบัติตามระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการรังวัดและการลงรูปแผนที่ในระวางแผนที่ กรณีออกโฉนดที่ดินเฉพาะราย พ.ศ. ๒๕๒๓ ลงวันที่ ๑๒ กันยายน พ.ศ. ๒๕๒๓ 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 โดยใช้กล้องธิโอดไลต์และใช้หมุดหลักฐานแผนที่ตามแบบของกรมที่ดินเท่านั้น ที่ดินแปลงใดอยู่ใกล้กับสิ่งถาวรที่สังเกตได้ง่าย เช่น เจริญสะพาน หลักกิโลเมตร เสาไฟฟ้า เสาโทรเลข ให้ยึดโยงเข้ากับหลักเขตที่ดิน หรือหลักเขตที่สาธารณประโยชน์ว่าตั้งอยู่ที่ใด

๖.๔ การเก็บหลักฐานแผนที่ให้ปฏิบัติ ดังนี้

๖.๔.๑ กรณีมีระวางแผนที่ให้ปฏิบัติตามระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการควบคุมต้นร่างแผนที่ รายการรังวัด รายการคำนวณ และระวางแผนที่ในสำนักงานที่ดิน พ.ศ. ๒๕๒๓ และฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๒๕)

๖.๔.๒ กรณีไม่มีระวางแผนที่ให้เก็บรวมไว้เป็นแปลงๆ

๖.๕ ในบริเวณที่มีระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศสำหรับออกโฉนดที่ดินอยู่แล้ว ให้ใช้ระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้ โดยดำเนินการรังวัดเช่นเดียวกับการออกโฉนดที่ดิน

๖.๖ ถ้ามีระวางรูปถ่ายทางอากาศเพื่อออก น.ส. ๓ ก. ใช้อยู่ที่อำเภอนั้นๆ ให้นำรูปแผนที่การรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงลงระวางรูปถ่ายทางอากาศด้วย

๖.๗ การรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในบริเวณประกาศการเดินสำรวจและสอบเขตทั้งตำบล ให้เจ้าหน้าที่เดินสำรวจและสอบเขตทั้งตำบลเป็นผู้ดำเนินการตามระเบียบนี้โดยอนุโลม และให้ทำการรังวัดวิธีเดียวกันกับการรังวัดเดินสำรวจและสอบเขตทั้งตำบล

๖.๘ บริเวณที่ดำเนินการออกโฉนดที่ดิน โดยนำหลักฐานเกี่ยวกับระวางรูปถ่ายทางอากาศที่ใช้กับหนังสือรับรองการทำประโยชน์มาปรับแก้ตามหลักวิชาการแผนที่รูปถ่ายทางอากาศโดยไม่ต้องทำการสำรวจรังวัด ให้นำรูปแปลงหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงที่ได้ลงระวางรูปถ่ายทางอากาศไว้แล้วมาลงในระวางแผนที่ด้วย

๖.๙ ให้ช่างรังวัดส่งเรื่องที่ทำกรรังวัดแล้วเสร็จ พร้อมกับใบสำคัญค่าใช้จ่ายต่อผู้ควบคุมสายรังวัด ผู้มีหน้าที่ควบคุมการรังวัดตามระเบียบนี้ในท้องที่นั้นๆ ทุกๆ เดือนถ้าไม่มีผู้ควบคุมสายรังวัดให้ส่งต่อหัวหน้าฝ่ายรังวัดสำนักงานที่ดิน เพื่อเสนอต่อเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขาดำเนินการต่อไปเป็นประจำทุกๆ เดือน ห้ามเก็บรอไว้เป็นอันขาด

๖.๑๐ กรณีกรมที่ดินส่งช่างรังวัดจากส่วนกลางไปทำการรังวัดให้ดำเนินการในสนามให้แล้วเสร็จก่อนวันเดินทางกลับพอสมควร เพื่อจะได้มีเวลาแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ ของเรื่องราวการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้เรียบร้อย

(ความในมาตรา ๖ เดิม ถูกยกเลิกโดยระเบียบกรมที่ดิน ฉบับที่ ๕ พ.ศ. ๒๕๓๐ ประกาศ ณ วันที่ ๘ มกราคม พ.ศ. ๒๕๓๐)

ข้อ ๗. การปักหลักหมายเขตที่ดินและแผ่นป้ายบอกชื่อที่สาธารณะ

๗.๑ ให้ใช้หลักเขตที่ดินตามแบบที่กรมที่ดินกำหนด แต่ถ้าทบทวงการเมืองที่ขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงจะหาหลักเขตมาเองก็ให้ได้ แต่หลักเขตนั้นต้องเป็นไปตามแบบของกรมที่ดิน และให้มีเลขหมายประจำหลักเขตด้วย โดยเลขหมายจากกรมที่ดิน

๗.๒ สำหรับที่ดินสาธารณะประโยชน์ให้ปักหลักเขตที่สาธารณะด้วย การปักหลักเขตที่สาธารณะ ให้ปักเฉพาะมุมเขตที่สำคัญเท่านั้น มุมย่อยอื่นให้ใช้หลักเขตที่ดินปัก การเขียนหรือแสดงหลักเขตที่สาธารณะให้เขียนวงกลมหลักเขตที่ดินไว้แล้วครอบด้วยรูปสี่เหลี่ยม (แทนหลักเขตที่ดินสาธารณะประโยชน์)

๗.๓ หลักเขตที่สาธารณะประโยชน์เป็นหลักคอนกรีตเสริมเหล็ก ลักษณะสี่เหลี่ยม ๑๒ x ๑๒ ซม. ยาว ๑ เมตร ปลายแหลมเป็นรูปจั่วมีฐานหนา ๑๐ ซม. ออกไปรอบข้างๆ ละ ๑๒ ซม. ส่วนบนของหลักด้านหนึ่งเขียนด้วยอักษรสีเขียวลึกลงไปในเนื้อหลักว่า “เขตที่สาธารณะ” ตามแบบท้ายระเบียบนี้

(ความในข้อ ๗.๓ เดิม ถูกยกเลิกโดยระเบียบกรมที่ดิน ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๒๐) ประกาศ ณ วันที่ ๑๘ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๒๐)

๗.๔ แผ่นป้ายบอกชื่อที่สาธารณะประโยชน์ให้ทำด้วยไม้บุงกะสี ขนาด ๐.๘๐ x ๒.๐๐ เมตร พื้นทาสีเขียว ตัวอักษรทาสีขาว บอกชื่อที่สาธารณะ ตำบล อำเภอ เช่น หนองยาวสาธารณะประโยชน์ ตำบลคำตาเสา อำเภอวังน้อย หรือจะใช้อะลูมิเนียมฉลุตเป็นตัวอักษรตรึงติดกับแผ่นป้ายก็ได้ 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 แผ่นป้ายบอกชื่อที่สาธารณะประโยชน์ให้จัดทำขึ้นอีกแบบหนึ่งมีลักษณะ ดังนี้

๗.๕.๑ แผ่นป้ายใช้แผ่นเหล็กหนา ๑/๑๖ นิ้ว (๑.๕๘ มม.) ขนาด ๑.๒๐ x ๐.๖๐ เมตร ทาสีกันสนิมรองพื้นทั้งด้านหน้าและด้านหลังทาบ ๒ ครั้ง เฉพาะด้านหน้าทาสีเขียวทาบ และที่ขอบทาสีขาวโดยรอบ ขนาด ๒.๕ ซม. เขียนชื่อที่สาธารณะประโยชน์ด้วยสีขาวตัวอักษรขนาดสูง 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 เสริมเหล็ก เส้นผ่าศูนย์กลาง ๖ มม. จำนวน ๔ เส้น เหล็กปลอกเส้นผ่าศูนย์กลาง ๖ มม. ระยะ ๐.๑๕ เมตร ส่วนผสมคอนกรีต ๑/๒/๔ (โดยปริมาตร) เจาะรูปิดแผ่นป้ายตันละ ๒ รู ขนาด ๙ มม. ตามแบบท้ายระเบียบนี้

ข้อ ๘. การเขียนรูปแผนที่ลงในหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ให้ย่อหรือขยายรูปแผนที่ลงให้พอเหมาะ กับเนื้อที่สำหรับลงรูปแผนที่ในหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง และให้เขียนมาตราส่วนซึ่งย่อหรือขยายนั้นไว้ด้วย กรณีรูปแผนที่ซึ่งสามารถย่อให้เล็กลงได้ที่สุดแล้วนั้น ยังใหญ่และไม่สามารถจำลองลงในเนื้อที่สำหรับลงรูปแผนที่ก็ให้จำลองรูปแผนที่นั้นในใบต่อไปได้ โดยให้หมายเหตุด้วยอักษรสีแดงไว้ในที่สำหรับลงรูปแผนที่ว่า “รูปแผนที่อยู่ในใบต่อไป” และถ้าหากใบต่อไปมีหลายแผ่นให้บอกแผ่นที่ไว้ที่มุมบนขวามือของ

แต่ละแผ่น โดยเรียงลำดับแผ่นตามลักษณะรูปแบบที่แล้วให้เย็บรูปแผนที่ไปต่อกับหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินหลวง เรียงตามลำดับจากแผ่นน้อยไปหามาก

ข้อ ๙. การรังวัดให้ถือเขตตามที่ปรากฏในหลักฐานหรือทะเบียนเดิมของทางราชการแต่ถ้า เขต ระยะ และข้างเคียงเปลี่ยนแปลงไปจากหลักฐานหรือทะเบียนเดิม ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ทำการรังวัด สอบสวนบันทึกถ้อยคำผู้นำทำการรังวัด ผู้ปกครองท้องที่ และผู้สูงอายุที่เชื่อถือได้ในท้องถิ่นนั้นดี และเคย ใช้ประโยชน์ร่วมกันสัก ๓ - ๔ คน ถึงสาเหตุของการเปลี่ยนแปลงไว้เป็นหลักฐาน หากปรากฏว่า ได้เนื้อที่ น้อยกว่าหลักฐานหรือทะเบียนเดิมมากและข้างเคียงเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม หรือไม่อาจทราบได้ว่าเขตและ เนื้อที่ควรจะอยู่แคไหน เพียงใด หรือผู้นำทำการรังวัดหรือผู้ขอไม่สามารถชี้เขตให้ถูกต้อง ให้เจ้าพนักงานที่ดิน แจ้งให้นายอำเภอทราบเพื่อให้สภาตำบลพิจารณาตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการมอบหมาย ให้สภาตำบลมีส่วนช่วยเหลือควบคุมการดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินหลวง พ.ศ. ๒๕๑๙ ต่อไป

ในการรังวัดหากมีผู้คัดค้าน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ทำการรังวัด รังวัดทำแผนที่โดยสังเขป แสดงเขตเป็นเส้นประและเนื้อที่ที่มีการคัดค้านแต่ละรายไว้ในแผนที่ต้นร่างและกระดาษบาง โดยจดแจ้งข้อความ ไว้ในแปลงที่มีการคัดค้านว่า “(ชื่อผู้คัดค้าน) คัดค้าน” และให้ดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินหลวง เฉพาะส่วนไม่มีผู้คัดค้านไปก่อน การรับรองเขตด้านที่มีการคัดค้าน ให้บันทึกถ้อยคำผู้นำทำการรังวัด หรือ ผู้นำชี้เขตไว้เป็นหลักฐาน โดยไม่ต้องให้ผู้คัดค้านลงชื่อรับรองเขต หากมีผู้บุกรุกแต่ไม่คัดค้าน หรือยอมรับว่าเป็น ที่สาธารณประโยชน์ให้บันทึกถ้อยคำผู้บุกรุกว่าได้เข้าทำประโยชน์อะไร แต่เมื่อใด เป็นจำนวนเนื้อที่เท่าใด โดยไม่ต้องรังวัดแสดงรายละเอียด เช่น กรณีที่มีการคัดค้าน

(ความในข้อ ๙ เดิม ถูกยกเลิกโดยระเบียบกรมที่ดิน ฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๒๐) ประกาศ ณ วันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๒๐)

ข้อ ๑๐. กรณีที่มีทางสาธารณประโยชน์ที่รถยนต์เดินไม่ได้ หรือมีห้วยลำน้ำ ซึ่งอยู่ในความ ดูแลของนายอำเภอ อยู่ในบริเวณที่ดินที่ขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินหลวง จะพิจารณาออกหนังสือสำคัญ สำหรับที่ดินหลวงเป็นแปลงเดียวกันได้ ทั้งนี้ต้องบันทึกถ้อยคำยินยอมของผู้ดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์นั้นๆ และบันทึกคำรับรองของผู้ขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินหลวงไว้ด้วยว่าจะไม่ทำให้เสียหายแก่การใช้ ที่สาธารณประโยชน์นั้นๆ และให้แสดงเขตทาง หรือห้วยลำน้ำ นั้นๆ เป็นเส้นประไว้ในรูปแผนที่

ถ้ามีคลองสาธารณประโยชน์อยู่ในบริเวณที่ขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินหลวงให้กันเขต คลองสาธารณประโยชน์ออก และออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินหลวงเป็นแปลงๆ

(ความในข้อ ๑๐ เดิม ถูกยกเลิกโดยระเบียบกรมที่ดินฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๓๐) ประกาศ ณ วันที่ ๘ มกราคม ๒๕๓๐)

การสอบสวน

ข้อ ๑๑. ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสอบสวนผู้ขอหรือตัวแทนซึ่งได้นำเจ้าพนักงาน ทำการรังวัดถึงที่ตั้ง จำนวนเนื้อที่ ประวัติและอาณาเขตที่ดินแปลงที่ขอตามแบบบันทึกการสอบสวนเพื่อ ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินหลวง (แบบ ส.ธ. ๒)

การประกาศ

ข้อ ๑๒. เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ทำการรังวัด และสอบสวนเสร็จเรียบร้อยแล้วให้เจ้าพนักงาน ที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินสาขา ประกาศการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินหลวงให้ประชาชนทราบ มีกำหนด ๓๐ วัน โดยปิดไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินสาขา ๑ ฉบับ ณ ที่ว่าการ อำเภอหรือกิ่งอำเภอท้องที่หรือที่ทำการเขต ๑ ฉบับ ที่ทำการกำนัน ๑ ฉบับ และในบริเวณที่ดินนั้น ๑ ฉบับ

ในเขตเทศบาลให้ปิดไว้ ณ สำนักงานเทศบาล หรือในเขตกรุงเทพมหานครให้ปิดไว้ ณ ศาลาว่าการอีก ๑ ฉบับ ในประกาศดังกล่าวให้ลงตำแหน่งที่ตั้งและประเภทของที่ดินให้ทราบด้วยว่า อยู่ในความดูแลของทบวง การเมืองใดและให้มีรูปแผนที่แสดงแนวเขตที่ดินที่ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง และกำหนดระยะเวลา ให้ผู้มีส่วนได้เสียคัดค้านภายในกำหนด ๓๐ วัน นับแต่วันประกาศ

ข้อ ๑๓. เมื่อประกาศครบกำหนด ไม่มีผู้คัดค้าน ให้สร้างหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงและให้ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินสาขา ตรวจสอบเอกสารและความเรียบร้อยพร้อมทั้งลงชื่อ ในบรรทัดเจ้าพนักงานที่ดิน ด้านหลังหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแล้วส่งเรื่องไปกรมที่ดินเพื่อให้เจ้าหน้าที่ ตรวจสอบและเสนออธิบดีลงนามประทับตราประจำตำแหน่งและต่อเลขหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงต่อไป

ข้อ ๑๔. เมื่ออธิบดีกรมที่ดินลงนามประทับตราประจำตำแหน่ง และต่อเลขในหนังสือสำคัญ สำหรับที่หลวงแล้ว ให้เจ้าหน้าที่จำลองหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเป็นรูปถ่ายตามจำนวนที่จำเป็น ตามระเบียบนี้ แล้วส่งเรื่องรวมทั้งหมดพร้อมกับหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงทั้งต้นฉบับและฉบับจำลอง เป็นรูปถ่ายเท่าที่จำเป็นต้องเก็บรักษาไปยังจังหวัดเจ้าของเรื่อง เพื่อส่งให้เจ้าหน้าที่เก็บเอกสารและแจก หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้แก่ผู้ขอและผู้เกี่ยวข้องต่อไปโดยให้ผู้ขอลงชื่อรับไว้เป็นหลักฐานด้วย

ข้อ ๑๕. ในระหว่างประกาศถ้ามีผู้คัดค้านทั้งแปลงให้รอการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ไว้จนกว่าจะได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดของศาลแสดงว่าผู้คัดค้านไม่มีสิทธิในที่ดินนั้นหรือพิจารณาดำเนินการ ไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลต่อไป หากเป็นการคัดค้านเพียงบางส่วนให้ดำเนินการตามข้อ ๙ วรรค ๒

(ความในข้อ ๑๕ เดิม ถูกยกเลิกโดยระเบียบกรมที่ดินฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๒๐) ประกาศ ณ วันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๐)

การจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์

ข้อ ๑๖. แบบพิมพ์ทะเบียนให้ใช้แบบพิมพ์ที่กรมที่ดินจัดพิมพ์ขึ้น โดยให้อำเภอหรือกิ่งอำเภอละ ๑ เล่ม แยกเป็นตำบล แปลงหนึ่งๆ ให้เว้น ๖ บรรทัด ถ้าที่ดินแปลงใดมีอาณาเขตคาบเกี่ยวหลายตำบล ให้ลงไว้ทุกตำบลที่ดินตั้งอยู่ แล้วให้หมายเหตุในช่องหมายเหตุด้วยว่าที่แปลงนั้นคาบเกี่ยวกับตำบลใดๆ บ้าง ถ้าตั้งอยู่ในท้องที่หลายอำเภอ ก็ให้ปฏิบัติเช่นเดียวกับคาบเกี่ยวตำบล การกรอกรายการลงในแบบพิมพ์ให้ กรอกให้ครบถ้วนทุกช่อง โดยคัดรายการจากหลักฐานเดิมกรอกลงในแบบพิมพ์ทะเบียนอย่างใหม่เสียก่อน เมื่อปรากฏว่ารายการใดที่คัดมากรอกไว้มีผิดพลาดคลาดเคลื่อนจากการรังวัดใหม่ ก็ให้ขีดฆ่ารายการที่ ผิดพลาดคลาดเคลื่อนนั้นด้วยหมึกแดง ลงนามกำกับไว้ตามระเบียบราชการ แล้วกรอกรายการที่ถูกต้อง ลงไปและหมายเหตุการแก้ไขไว้ให้ทราบในช่องหมายเหตุด้วย ช่อง “สภาพและประวัติความเป็นมา” ให้ลงให้ ชัดเจนว่าได้คัดลอกมาจากหลักฐานใด เช่นบัญชีสำรวจที่ดินหวงห้าม บัญชีสำรวจหนองสาธารณะประโยชน์ หรือทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ ฯลฯ ลำดับแปลงที่เท่าใดได้นำขึ้นทะเบียนไว้ตั้งแต่เมื่อใดผู้ใดเป็นผู้หวงห้าม เพื่อวัตถุประสงค์อย่างใดประชาชนได้ใช้ประโยชน์อย่างใด แต่เมื่อใด ถ้าเป็นที่สาธารณะประโยชน์ซึ่งได้สำรวจ รังวัดขึ้นทะเบียนใหม่ (ยังไม่มีทะเบียนหรือบัญชีเดิม) ให้ลงให้ชัดเจนว่าได้สำรวจเมื่อใด ตั้งแต่เมื่อใด ในการ จัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์นี้ให้อำเภอหรือกิ่งอำเภอจัดทำขึ้น ๓ ชุดเก็บไว้ที่อำเภอหรือกิ่งอำเภอ และจังหวัดแห่งละ ๑ ชุด ส่งกรมที่ดินหนึ่งชุด

หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

ข้อ ๑๓. หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ใช้แบบ สธ. ๑

ข้อ ๑๔. หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ทำขึ้น ๓ ฉบับ มอบให้ผู้ดูแลรักษาถือไว้ ๑ ฉบับ เก็บไว้ ณ สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินสาขา ๑ ฉบับ และเก็บไว้ ณ กรมที่ดิน ๑ ฉบับ กรณีที่ดินตั้งอยู่คาบเกี่ยวหลายจังหวัดให้จัดทำเพิ่มขึ้นตามจังหวัดที่เกี่ยวข้อง

ใบแทนหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

ข้อ ๑๕. ถ้าหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงฉบับผู้ดูแลรักษาชำรุดหรือสูญหายให้ผู้ดูแลรักษาแจ้งความประสงค์ขอรับใบแทนต่ออธิบดีกรมที่ดิน โดยยื่นผ่านสำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินสาขา

ข้อ ๒๐. เมื่อเจ้าพนักงานที่ดินได้รับคำขอแล้ว ให้ทำการสอบสวนตามควรแก่กรณีโดยไม่ต้องประกาศ

ข้อ ๒๑. เมื่อได้ดำเนินการตามข้อ ๑๓ ไม่มีการขัดข้องแล้ว ให้เจ้าพนักงานที่ดินสร้างใบแทนหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงขึ้นใหม่ตามจำนวนที่ชำรุดสูญหาย และส่งเรื่องทั้งหมดไปกรมที่ดิน เพื่อให้อธิบดีลงนามในใบแทน

ข้อ ๒๒. แบบใบแทนหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ให้ใช้แบบ สธ. ๑ โดยประทับตราสีแดงว่า “ใบแทน” ไว้ที่ด้านหน้าคำว่า “หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง” ด้านใต้รูปแผนที่ให้หมายเหตุด้วยอักษรสีแดงว่า “หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้ออกให้เมื่อวันที่.....เดือน..... พ.ศ.” และให้เจ้าพนักงานที่ดินลงลายมือชื่อพร้อมวัน เดือน ปี กำกับไว้ด้วย

ข้อ ๒๓. ถ้าหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงฉบับที่เก็บไว้ ณ สำนักงานที่ดินหรือกรมที่ดินชำรุดสูญหาย ให้เจ้าพนักงานที่ดินเรียกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงฉบับใดฉบับหนึ่งมาจำลองเป็นรูปถ่ายเก็บไว้เป็นหลักฐานได้

การเก็บเอกสาร

ข้อ ๒๔. การเก็บหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ให้ใช้ปกหรือแฟ้มเก็บเช่นเดียวกับโฉนดที่ดิน โดยเก็บเป็นเล่มๆ ละ ๕๐ ฉบับ เรียงตามลำดับเลขที่จากน้อยไปหามาก

ข้อ ๒๕. การเก็บเอกสารเกี่ยวกับการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ให้ปฏิบัติเช่นเดียวกับการเก็บสารบบที่ดินโดยแยกไว้เป็นอำเภอและให้เก็บไว้ต่างหากไม่รวมกับสารบบที่ดิน

ค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่าย

ข้อ ๒๖. ในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมใดๆ ทั้งสิ้น

ข้อ ๒๗. ค่าใช้จ่ายให้วางเป็นเงินมัดจำได้แก่

๒๗.๑ ค่าหลักเขตที่ดิน ในกรณีที่ผู้ขอไม่นำหลักเขตมา

๒๗.๒ ค่าพาหนะเดินทางของพนักงานเจ้าหน้าที่ และคนงานที่ไปทำการรังวัดให้จ่ายเท่าที่จำเป็นและจ่ายไปจริง

๒๗.๓ ค่าเบี้ยเลี้ยงของพนักงานเจ้าหน้าที่ ค่าเช่าที่พัก และค่าจ้างคนงานที่จ้างไปทำการรังวัด ให้เรียกตามระเบียบและอัตราของทางราชการที่ใช้อยู่ในขณะนั้น

๒๗.๔ ค่าป่วยการของเจ้าพนักงานผู้ปกครองท้องที่ให้เป็นไปตามที่กฎกระทรวงกำหนด คนหนึ่งวันละ ๕๐ บาท

การเปลี่ยนอำนาจหน้าที่ผู้ดูแลรักษา

ข้อ ๒๘. ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ได้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไปแล้ว หากมีการเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ผู้ดูแลรักษาจากทบวงการเมืองหนึ่งไปยังอีกทบวงการเมืองหนึ่งให้มอบหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงกันไว้โดยไม่ต้องแก้ไขชื่อและทำการรังวัดใหม่

การเปลี่ยนหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์เป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

ข้อ ๒๙. ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของทางราชการแปลงใด หากปรากฏว่าได้มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ยึดถืออยู่และผู้ดูแลรักษาประสงค์จะเปลี่ยนเป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ก็ให้ดำเนินการได้โดยเมื่อออกให้ไปแล้วให้เรียกโฉนดเดิมมาหมายเหตุด้วยตัวอักษรสีแดงว่าที่ดินแปลงนี้ได้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ไปแล้วตามหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เลขที่.....แล้วให้เจ้าพนักงานที่ดินลงชื่อ วัน เดือน ปี กำกับไว้เป็นหลักฐาน แล้วเก็บเข้าสารบบของที่ดินแปลงนั้น สำหรับโฉนดของสำนักงานที่ดินให้ตัดออกจากเล่มและดำเนินการเช่นเดียวกัน

การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงกรณีเปลี่ยนประเภทที่ดิน

ข้อ ๓๐. ที่ดินที่ได้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ไปแล้ว หากภายหลังมีการเปลี่ยนประเภทที่ดินและผู้ดูแลรักษาประสงค์จะขอเปลี่ยนหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงใหม่ เพื่อให้ตรงกับสภาพที่ดิน ก็ให้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ใหม่ได้ โดยไม่ต้องประกาศและทำการรังวัดใหม่ เมื่อออกให้แล้วให้เรียกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเดิมมาหมายเหตุด้วยตัวอักษรสีแดงว่า “ได้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ใหม่แล้วตามหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเลขที่.....” แล้วให้เจ้าพนักงานที่ดินลงชื่อและวัน เดือน ปี กำกับไว้เป็นหลักฐาน แล้วเก็บเข้าสารบบของที่ดินแปลงนั้น สำหรับฉบับที่เก็บไว้ ณ จังหวัดและกรมที่ดิน ก็ให้ดำเนินการเช่นเดียวกัน

ข้อ ๓๑. ให้ยกเลิกคำสั่งหรือระเบียบการอื่นใด เฉพาะในส่วนที่ขัดหรือแย้งกับระเบียบนี้เสีย
ทั้งสิ้น

ประกาศ ณ วันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๓

(ลงชื่อ) **อรรถ วิสูตรโยธาภิบาล**

(นายอรรถ วิสูตรโยธาภิบาล)

อธิบดีกรมที่ดิน

(สำเนา)

ระเบียบกรมที่ดิน
ว่าด้วยการเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง
พ.ศ. ๒๕๒๙

โดยที่ขณะนี้ยังไม่มีระเบียบเกี่ยวกับการเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ที่ออกไปโดยผิดพลาดคลาดเคลื่อน ฉะนั้นจึงกำหนดวิธีการเพิกถอนหรือแก้ไขไว้ดังนี้

ข้อ ๑ ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๒๙”

ข้อ ๒ ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันนี้เป็นต้นไป

ข้อ ๓ เมื่อปรากฏว่าได้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไปโดยผิดพลาดคลาดเคลื่อน เป็นต้นว่า

(๑) ออกไปผิดแปลง หรือทับที่บุคคลอื่น

(๒) แนวเขตผิดพลาดคลาดเคลื่อน เช่น เดิมรังวัดตามทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ ต่อมาพบประกาศหวงห้ามและปรากฏว่าอาณาเขตไม่ตรงกัน

(๓) จำลองรูปแผนที่หรือคำนวณเนื้อที่ผิดพลาดคลาดเคลื่อน

ให้จังหวัดสอบสวนพยานหลักฐาน สรุปชี้แจงเหตุที่ผิดพลาดคลาดเคลื่อน พร้อมส่งหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงฉบับที่เก็บไว้ ณ สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขา และฉบับผู้ดูแลรักษาไปยังกรมที่ดิน

ถ้าจะต้องมีการรังวัดตรวจสอบเพื่อให้ทราบว่า รูปแผนที่หรือเนื้อที่ผิดพลาดคลาดเคลื่อนหรือไม่ ให้อธิบดีกรมที่ดินสั่งรังวัดตรวจสอบ หรือให้ทบวงการเมืองผู้ดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินนั้นแสดงความประสงค์ขอรังวัดตรวจสอบต่ออธิบดีกรมที่ดิน โดยยื่นผ่านสำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขาซึ่งที่ดินนั้นตั้งอยู่ในเขต ส่วนวิธีการรังวัดให้อนุโลมปฏิบัติเช่นเดียวกับการรังวัดสอบเขตโฉนดที่ดิน

ข้อ ๔ ถ้าอธิบดีกรมที่ดินได้พิจารณาแล้ว เห็นสมควรว่าจะต้องเพิกถอนหรือแก้ไขก่อนมีคำสั่งให้ดำเนินการ ดังนี้

(๑) ให้อธิบดีกรมที่ดินแจ้งให้ทบวงการเมืองหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินนั้นทราบ เพื่อให้คัดค้านภายในกำหนด ๓๐ วัน นับแต่วันที่ ได้รับแจ้ง

(๒) การเพิกถอนหรือแก้ไขรูปแผนที่ นอกจากจะต้องดำเนินการตาม (๑) แล้วให้อธิบดีกรมที่ดินสั่งไปยังเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขา ประกาศการเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ประชาชนทราบ มีกำหนด ๓๐ วัน โดยปิดไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขา ๑ ฉบับ ณ ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอท้องที่หรือที่ทำการเขต ๑ ฉบับ ที่ทำการกำนัน ๑ ฉบับ ในบริเวณที่ดินนั้น ๑ ฉบับ ในเขตเทศบาลให้ปิดไว้ ณ สำนักงานเทศบาลหรือในเขตกรุงเทพมหานครให้ปิดไว้ ณ ศาลาว่าการอีก ๑ ฉบับ ถ้าเป็นการแก้ไขรูปแผนที่ ให้มีแผนที่แสดงแนวเขตที่ดินเดิมและที่จะแก้ไขท้ายประกาศด้วย

(๓) ถ้ามีการคัดค้าน ให้อธิบดีกรมที่ดินเสนอเรื่องให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาสั่งการ

ข้อ ๕ เมื่ออธิบดีกรมที่ดินมีคำสั่งให้เพิกถอนหรือแก้ไขแล้ว ให้ผู้อำนวยการกองสำรวจและควบคุมที่ดินของรัฐ กรมที่ดิน เป็นผู้หมายเหตุการเพิกถอนหรือแก้ไขหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงทั้งสามฉบับให้ถูกต้องตรงกัน โดยปฏิบัติดังนี้

(๑) กรณีเพิกถอน ให้หมายเหตุด้วยวิธีขีดเส้นคู่ขนานด้วยหมึกสีแดงบนด้านหน้าของหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง แล้วเขียนด้วยอักษรสีแดงว่า “หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ฉบับนี้ได้เพิกถอนตามคำสั่งอธิบดีกรมที่ดินที่.....ลงวันที่.....เดือน.....พ.ศ.” แล้ว ลงนามพร้อมวัน เดือน ปีกำกับไว้

(๒) กรณีแก้ไข ให้ขีดฆ่าส่วนที่คลาดเคลื่อนออกด้วยหมึกสีแดง แล้วแก้ไขให้ถูกต้องตามคำสั่ง และหมายเหตุด้วยอักษรสีแดงว่า “ได้แก้ไขตามคำสั่งอธิบดีกรมที่ดินที่.....ลงวันที่.....เดือน.....พ.ศ.” แล้วลงนามพร้อมวัน เดือน ปี กำกับไว้

ข้อ ๖ ให้เจ้าหน้าที่หมายเหตุการเพิกถอนหรือแก้ไขทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ให้สอดคล้องกับการเพิกถอนหรือการแก้ไข ตามข้อ ๕ โดยให้ลงนามพร้อม วัน เดือน ปี กำกับไว้ด้วย

ข้อ ๗ เมื่อได้มีการเพิกถอนหรือแก้ไขแล้ว ให้อธิบดีกรมที่ดินแจ้งให้ทบวงการเมือง พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นทราบอีกครั้งหนึ่ง

ข้อ ๘ หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงที่ได้ดำเนินการเพิกถอนแล้วให้เก็บไว้ในกรมที่ดิน

ข้อ ๙ การแก้ไขหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เนื่องจากเขียนหรือพิมพ์ข้อความผิดพลาดคลาดเคลื่อนโดยมีหลักฐานชัดเจน รวมทั้งการแก้ไขรายละเอียดในหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ถูกต้องตามข้อเท็จจริงที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งมีใช้การแก้ไขรูปแบบที่หรือเนื้อที่ เป็นต้นว่าเครื่องหมายที่ดินข้างเคียงเมื่อทบวงการเมืองหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรให้แก้ไข ให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดหรือเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสาขามีอำนาจแก้ไขแล้วให้รายงานไปยังกรมที่ดินเพื่อแก้ไขหลักฐานให้ถูกต้องตรงกัน

สำหรับการหมายเหตุการแก้ไขหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงฉบับเก็บไว้ ณ กรมที่ดิน ให้ผู้อำนวยการกองสำรวจและควบคุมที่ดินของรัฐ กรมที่ดิน เป็นผู้ดำเนินการ

ข้อ ๑๐ ให้ผู้อำนวยการกองสำรวจและควบคุมที่ดินของรัฐรักษาการตามระเบียบนี้

ประกาศ ณ วันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๒๙

(ลงชื่อ) **ศิริ เกวลินสฤษฎ์**

(นายศิริ เกวลินสฤษฎ์)

อธิบดีกรมที่ดิน

(สำเนา)

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย
ว่าด้วยการมอบหมายให้สภาตำบลหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นช่วยเหลือ
ในการดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง
พ.ศ. ๒๕๔๓

ด้วยกระทรวงมหาดไทยเห็นสมควร ปรับปรุงระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการมอบหมายให้สภาตำบลช่วยเหลือควบคุมการดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง พ.ศ. ๒๕๑๙ ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น สอดคล้องกับพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ โดยให้ครอบคลุมถึง กรุงเทพมหานคร องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลเมืองพัทยา และราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นด้วย กระทรวงมหาดไทย จึงออกระเบียบไว้ 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” ให้หมายความรวมถึง ผู้อำนวยการเขต ปลัดอำเภอ ผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ

ข้อ ๕ ภายในเดือนมีนาคมของทุกปี ให้จังหวัดส่งอำเภอทุกอำเภอในเขตจังหวัด ทำการสำรวจที่ดินสาธารณะประโยชน์ในเขตท้องที่ของตนว่ายังมีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเป็นจำนวนเท่าใด สมควรดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไว้เป็นหลักฐานหรือไม่ เพียงใด พร้อมทั้งเหตุผล แล้วรายงานให้จังหวัดทราบเพื่อรายงานกรมที่ดินตามแบบท้ายระเบียบนี้

ในการสำรวจนี้ อำเภอบางอำเภอให้สภาตำบลหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมมือช่วยเหลือในการสอบสวนประวัติ นำข้อมูลมาจัดทำแผนที่สังคายนาและปฏิบัติการอื่นๆ เท่าที่สภาตำบลหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจะทำได้

เมื่อท้องที่อำเภอใดได้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงครบถ้วนหมดในปีใดแล้ว ปีต่อไปให้อำเภอนั้นงดการสำรวจตามข้อนี้ได้

ข้อ ๖ หลังจากทำการสำรวจแล้ว เมื่อเจ้าหน้าที่ได้ออกไปทำการรังวัดเพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ณ ท้องที่ใด ให้สภาตำบลหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความร่วมมือและช่วยเหลือประสานงานกับเจ้าหน้าที่ดังกล่าว ดังนี้

- (๑) ชี้แจงและประกาศให้ราษฎรในท้องที่ทราบ
- (๒) ให้ความอนุเคราะห์และให้ความสะดวกแก่เจ้าหน้าที่ในเรื่องที่พัก ความปลอดภัย การติดต่อนัดหมายกับเจ้าของที่ดินข้างเคียง
- (๓) ช่วยแก้ไขปัญหายุ่งยาก และข้อขัดข้องต่างๆ หากจะเกิดขึ้น
- (๔) ปฏิบัติการอื่นๆ ตามที่เห็นสมควร เพื่อให้การดำเนินการได้เสร็จเรียบร้อย สมความมุ่งหมาย

ข้อ ๗ เพื่อให้การรังวัดในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้เป็นไปโดยถูกต้อง ได้เนื้อที่และขอบเขตที่แท้จริง เมื่อเจ้าหน้าที่จะไปทำการรังวัดเพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแปลงใด ในท้องที่ใด นายอำเภอจะได้แจ้งให้สภาตำบลหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทราบ ให้สภาตำบลหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมอบหมายผู้แทนไปช่วยควบคุมดูแลการรังวัดของเจ้าหน้าที่ หากเห็นว่า เป็นการไม่ถูกต้องด้วยประการใด ให้ประธานสภาตำบลหรือผู้บริหารท้องถิ่นแจ้งให้นายอำเภอทราบด้วย

เมื่อเจ้าหน้าที่ได้รับแจ้งจากประธานสภาตำบลหรือผู้บริหารท้องถิ่นตามความในวรรคหนึ่งแล้ว ให้ระงับการรังวัดและการดำเนินการไว้ก่อนจนกว่าจะได้รับคำสั่งจากนายอำเภอ

ข้อ ๘ ในกรณีปรากฏว่า การรังวัดเพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแปลงใดได้เนื้อที่น้อยไปจากหลักฐานเดิม โดยไม่ปรากฏว่ามีผู้บุกรุก ให้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงตามผลการรังวัดดังกล่าวไปก่อน แล้วให้นายอำเภอสอบสวนข้อเท็จจริงว่า ที่ดินสาธารณะประโยชน์แปลงนั้นน้อยไปเพราะเหตุใด มีจำนวนเนื้อที่เท่าใด โดยขอความเห็นต่อสภาตำบลหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อประกอบการพิจารณา หากสภาตำบลหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความเห็นเป็นอย่างอื่นภายในสามสิบวัน ให้ดำเนินการต่อไป

ข้อ ๙ ในกรณีที่มีปัญหาว่า ที่ดินสาธารณะประโยชน์แห่งใดสมควรจะคงสภาพเพื่อทำการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไว้เป็นหลักฐาน หรือสมควรจะถอนสภาพเพื่อนำมาจัดสรรให้ราษฎรทำกิน หรือจัดประโยชน์อย่างอื่น หรือกรณีที่มีผู้บุกรุกสมควรจะดำเนินการขับไล่หรือไม่ เมื่อนายอำเภอร้องขอให้สภาตำบลหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนัดประชุมพิจารณาให้ความเห็น โดยให้ประชาชน ผู้นำชุมชน ผู้นำศาสนา หน่วยงานของรัฐหรือองค์การเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมตัดสินใจร่วมกับสภาตำบลหรือสภาท้องถิ่นด้วย แล้วส่งผลการประชุมให้นายอำเภอเพื่อดำเนินการต่อไป

ข้อ ๑๐ ในการมอบหมายให้ผู้ใดเป็นผู้แทนสภาตำบลหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามข้อ ๗ การประชุมให้ความเห็นชอบตามข้อ ๘ และการพิจารณาให้ความเห็นตามข้อ ๙ ให้สภาตำบลหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ทำรายงานการประชุมไว้เป็นหลักฐานทุกครั้ง

ข้อ ๑๑ ในการที่สภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ได้ให้ความช่วยเหลือในการรังวัด เพื่อก่อหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแก่ทางราชการตามระเบียบนี้ สภาตำบลหรือองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น อาจได้รับการช่วยเหลือค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับค่าตอบแทน ค่าจ้าง และค่าเบี้ยเลี้ยงตามอัตราที่กรมที่ดิน จะกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

ประกาศ ณ วันที่ ๓ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓

(ลงชื่อ) **วัฒนา อัครเหม**

(นาย วัฒนา อัครเหม)

รัฐมนตรีช่วยว่าการฯ ปฏิบัติราชการแทน

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

(ประกาศในราชกิจจานุเบกษาฉบับประกาศทั่วไป เล่ม ๑๑๓ ตอนพิเศษ ๔๓ ง วันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๔๓)

(สำเนา)

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) ผู้ที่มีผลประโยชน์ได้เสียเกี่ยวกับการบุกรุกที่หรือทางสาธารณประโยชน์

(๒) ผู้ที่เป็นญาติเกี่ยวข้องกับผู้บุกรุกตาม (๑) ได้แก่เป็นบุพการี หรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใดๆ หรือเป็นพี่น้อง หรือเป็นลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงภายในสามชั้น หรือเป็นญาติ เกี่ยวพันทางแต่งงาน นับได้เพียงสองชั้น

(๓) เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมของบุคคลตาม (๑)

(๔) เป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกหนี้ หรือเป็นนายจ้าง หรือเคยเป็นนายจ้างของบุคคลตาม (๑)

ข้อ ๕ การแต่งตั้งผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวน

(๑) เมื่อมีกรณีอันสมควรจะต้องสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการบุกรุกที่หรือทางสาธารณประโยชน์ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือปลัดกรุงเทพมหานคร แต่งตั้งผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนขึ้น

(๒) ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวกับการบุกรุกที่หรือทางสาธารณประโยชน์นั้น ไม่สมควรจะได้รับการแต่งตั้งให้เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวน

(๓) เมื่อมีการคัดค้านหรือโต้แย้งว่า ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนมีส่วนได้เสียในเรื่องที่มีการสอบสวนให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือปลัดกรุงเทพมหานครแล้วแต่กรณีพิจารณาสั่งการตามเห็นสมควร

ข้อ ๖ การสอบสวนให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนดำเนินการดังนี้

(๑) สอบสวนถึงประวัติความเป็นมา สภาพของที่ดิน อาณาเขตเนื้อที่และการใช้ประโยชน์ของที่ดินแปลงนั้นๆ โดยชัดเจน นอกจากนี้ให้สอบสวนในประเด็นที่เกี่ยวข้องดังต่อไปนี้ด้วย

ก. ที่ดินที่ทางราชการสงวนหวงห้ามไว้นั้น ได้สงวนหวงห้ามไว้ ตั้งแต่เมื่อใด ผู้ใดประกาศสงวนหวงห้าม อาศัยอำนาจตามกฎหมายใด มีหลักฐานอย่างไรบ้าง ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกันมาอย่างไร ตั้งแต่เมื่อใด ในปัจจุบันยังใช้ประโยชน์ร่วมกันอยู่ หรือเลิกใช้แล้วตั้งแต่เมื่อใด เพราะเหตุใด

ข. ทางน้ำ หนอง บึง นั้น ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกันมาอย่างไร มีบริเวณดินขึ้นหรือไม่เพียงใด การขึ้นดินนั้น เป็นไปในลักษณะใด กล่าวคือ มีบุคคลทำให้เกิดขึ้นหรือเป็นไปโดยธรรมชาติ

ค. ถนน ทางเดิน นั้นมีความเป็นมาอย่างไร กล่าวคือ เจ้าของที่ดินอุทิศให้โดยตรง หรือโดยปริยาย หรืออย่างใด ทางเส้นนี้เริ่มจากที่ใดถึงที่ใด ใช้กันอย่างไร เป็นทางซึ่งสาธารณชนใช้ หรือใช้เฉพาะเจ้าของที่ดินในละแวกนั้น

ง. ที่ชายตลิ่งนั้น ตามปกติน้ำท่วมถึงหรือไม่ เพียงใด ท่วมถึงทุกปีหรือไม่ เป็นระยะเวลานานเท่าใด ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือไม่ เพียงไร หรือมีผู้ใดใช้ประโยชน์หรือไม่

(๒) จัดทำแผนที่สังเขป แสดงเขตที่หรือทางสาธารณประโยชน์ที่ดินข้างเคียงและส่วนที่มีผู้บุกรุกเพื่อประกอบการพิจารณาด้วย

(๓) สอบสวนผู้สูงอายุ และผู้ปกครองท้องที่ทั้งในอดีตและปัจจุบันที่เคยรู้เห็นหรือใช้ประโยชน์ในที่หรือทางสาธารณประโยชน์นั้นมาก่อนเป็นหลัก

(๔) ในกรณีที่ผู้เกี่ยวข้องประสงค์จะนำพยานหลักฐานอื่นมาเพิ่มเติมจำนวนการสอบสวน หรือประสงค์จะให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนทำการสอบสวนพยานบุคคลใด หรือรวบรวมพยานหลักฐานอื่นใด ให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนพิจารณาดำเนินการตามความจำเป็นและสมควร โดยให้ความเป็นธรรมแก่คู่กรณีทุกฝ่ายด้วย

(๕) สรุปข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานให้ผู้ถูกร้องเรียนว่ากระทำการบุกรุกทราบ ถ้าผู้ถูกร้องเรียนว่ากระทำการบุกรุกยอมรับ ก็ให้บันทึกถ้อยคำไว้เป็นหลักฐาน แต่ถ้าผู้ร้องให้ถ้อยคำปฏิเสธ หรือไม่ยอมรับ ให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงว่าผู้ร้องได้ที่ดินมาอย่างไร ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ครอบครองทำประโยชน์อย่างไร เมื่อใด

(๖) เมื่อผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนได้ดำเนินการตาม (๕) แล้ว ให้แจ้งให้คู่กรณีทุกฝ่ายได้รับทราบข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานจากการสอบสวน ซึ่งรวมทั้งข้อกล่าวหาข้อปฏิเสธ หรือข้อเท็จจริงที่เป็นผลร้ายต่อคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง พร้อมทั้งแจ้งให้คู่กรณีดังกล่าวทราบว่า สามารถจะนำเสนอข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน ทั้งพยานบุคคลและพยานเอกสารของตนเองได้ ในระยะเวลาอันสมควร ซึ่งผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนจะเป็นผู้พิจารณากำหนดระยะเวลาดังกล่าวตามความจำเป็นแล้วแต่กรณี

(๗) การแจ้งตาม (๕) และ (๖) ให้คำนึงถึงความเสี่ยงภัยหรือความปลอดภัยซึ่งอาจเกิดแก่พยานด้วย

ข้อ ๗ ในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวนี้ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนต้องวางตัวเป็นกลาง ไม่ลำเอียง ไม่ชี้นำ ช่มชู้ หรือหลอกลวง หรือใช้วิธีการอื่นใด ในทำนองเดียวกันต่อคู่กรณีหรือพยาน เพื่อให้คู่กรณีหรือพยานเสนอข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานโดยจำยอม

ข้อ ๘ เมื่อดำเนินการเสร็จแล้ว ให้สรุปสำนวนเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดหรือปลัดกรุงเทพมหานคร แล้วแต่กรณี โดยให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนรายงานประกอบไว้ในสำนวนด้วยว่า ได้ดำเนินการตามขั้นตอนในข้อ ๖ แล้ว และในการเปิดโอกาสให้คู่กรณีทุกฝ่ายได้รับทราบข้อกล่าวหา ข้อปฏิเสธ รวมทั้งการให้คู่กรณีทุกฝ่ายนำพยานหลักฐานมาสืบเพิ่มเติมนั้น ผู้มีอำนาจหน้าที่สอบสวนได้ให้ระยะเวลาในแต่ละขั้นตอนเท่าใด และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือปลัดกรุงเทพมหานครพิจารณาสั่งการหรือดำเนินการตามที่เห็นสมควรรวมทั้งแจ้งให้คู่กรณีทราบ

ประกาศ ณ วันที่ ๒๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๓๙

(ลงชื่อ) **บรรหาร ศิลปอาชา**

(นายบรรหาร ศิลปอาชา)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

(สำเนา)

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 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ออกระเบียบไว้ 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 โดยการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยทางนิติกรรม หรือโดยผลของกฎหมาย เช่น ที่ชายตลิ่ง ที่ป่าช้า ทางบก ทางน้ำ สวนสาธารณะ ที่เลี้ยงสัตว์ และที่สาธารณะประจำตำบลหรือหมู่บ้าน

หมวด ๒

อำนาจหน้าที่

ข้อ ๖ อำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินตามข้อ ๕ ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่

ในกรณีมีข้อพิพาทหรือคดีเกี่ยวกับที่ดินตามวรรคหนึ่ง ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการระงับข้อพิพาทหรือร้องทุกข์กล่าวโทษภายในสามสิบวัน นับแต่รู้เหตุแห่งข้อพิพาทหรือคดีนั้น เว้นแต่คดีจะขาดอายุความให้ร้องทุกข์กล่าวโทษโดยทันที

หากมิได้มีการดำเนินการตามวรรคสอง ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแจ้งเหตุผลและความจำเป็นให้นายอำเภอทราบภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ครบกำหนด และให้นายอำเภอเป็นผู้ดำเนินการหรือนายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการก็ได้

การดำเนินการระงับข้อพิพาทหรือการดำเนินคดีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือนายอำเภอได้ดำเนินการไปก่อนระเบียบนี้ใช้บังคับ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือนายอำเภอดำเนินการต่อไปจนกว่าจะถึงที่สุด

ความในวรรคสอง ไม่เป็นการตัดอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอที่จะดำเนินการฝ่ายเดียว

หมวด ๓ การใช้ประโยชน์

ข้อ ๓/ นายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจใช้ หรือยินยอมให้บุคคลอื่นใช้ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดและปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดิน กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง และระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

ข้อ ๔ การขอถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามมาตรา ๔ วรรคสอง การขออนุญาตใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐตามมาตรา ๙ และการขอสัมปทานตามมาตรา ๑๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ให้ปฏิบัติตามกฎ หรือระเบียบว่าด้วยการนั้นที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

ข้อ ๕ ทบวงการเมืองตามประมวลกฎหมายที่ดินอาจขอเปลี่ยนสภาพการใช้ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน จากการใช้เพื่อประโยชน์อย่างหนึ่งเป็นอีกอย่างหนึ่งได้ ทั้งนี้ ให้ปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการเปลี่ยนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

หมวด ๔ การจัดทำทะเบียน

ข้อ ๑๐ ที่ดินตามข้อ ๕ เว้นแต่ที่ชายตลิ่ง ทางบก ทางน้ำ ลำกระโดง ลำรางสาธารณะหรือทางระบายน้ำ รวมทั้งที่เรียกชื่ออย่างอื่นในทำนองเดียวกัน ให้นายอำเภอร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ตามแบบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดจำนวน ๔ ชุด โดยให้เก็บรักษาไว้ที่อำเภอ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานที่ดินจังหวัด และกรมที่ดิน แห่งละ ๑ ชุด

ถ้าที่ดินแปลงใดยังไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันตามกฎหมาย เป็นผู้ดำเนินการขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

สำหรับทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ที่ได้จัดทำไว้ก่อนระเบียบนี้ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขอคัดสำเนามาเพื่อจัดเก็บไว้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นท้องถิ่นด้วย

ในการดำเนินการข้างต้นให้สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขา ให้การสนับสนุนในการดำเนินการ เช่น ด้านข้อมูลและการรังวัดทำแผนที่

ข้อ ๑๑ กรณีที่ได้ดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแล้ว ให้ผู้ดูแลรักษาตรวจสอบทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ฉบับที่ผู้ดูแลรักษาเก็บไว้ หากไม่ปรากฏหลักฐานในทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์หรือปรากฏหลักฐานแต่รายละเอียดไม่ตรงกัน ให้แจ้งเจ้าพนักงานที่ดินดำเนินการลงรายการเกี่ยวกับที่ดินแปลงนั้นในทะเบียนให้ครบถ้วน หรือดำเนินการแก้ไขทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ให้ตรงตามข้อเท็จจริงเสร็จแล้วลงลายมือชื่อพร้อมชื่อตัวบรรจง ตำแหน่ง และวัน เดือน ปี กำกับไว้

กรณีที่ได้มีพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่ดินตามข้อ ๕ หรือมีพระราชบัญญัติให้โอนที่ดินหรือมีคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอันถึงที่สุดว่าที่ดินดังกล่าวไม่เป็นที่ดินสาธารณะประโยชน์ทั้งแปลง ให้เจ้าพนักงานที่ดินจำหน่ายทะเบียนโดยการขีดรายการทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ตลอดทั้งรายการ แต่หากกรณีเป็นที่ดินสาธารณะประโยชน์บางส่วนให้เจ้าพนักงานที่ดินแก้ไขรายการให้ถูกต้องพร้อมทั้งหมายเหตุท้ายทะเบียนของที่ดินแปลงนั้น ตามแต่กรณีว่าที่ดินสาธารณะประโยชน์ดังกล่าวได้โอนหรือถอนสภาพตามพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา คำพิพากษา หรือคำสั่งศาลใด ตั้งแต่วันที่ใด สเสร็จแล้วลงลายมือชื่อพร้อมชื่อตัวบรรจง ตำแหน่ง และวัน เดือน ปี กำกับไว้

กรณีที่ยังมิได้มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เมื่อปรากฏว่าการจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ผิดพลาดคลาดเคลื่อน ให้สำนักงานที่ดินจังหวัดรวบรวมข้อเท็จจริงและความเห็นขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และอำเภอ เพื่อย่างานผู้ว่าราชการจังหวัดให้ความเห็นเพื่อนำเสนอกระทรวงมหาดไทยพิจารณาสั่งการ หากกระทรวงมหาดไทยเห็นชอบให้แก้ไขหรือจำหน่ายรายการทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ ให้เจ้าพนักงานที่ดินแก้ไขรายการในทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์หรือหมายเหตุไว้ตอนท้ายของทะเบียนว่า “ไม่มีที่ดินตามที่ระบุไว้ในทะเบียนเดิม” สเสร็จแล้วลงลายมือชื่อพร้อมชื่อตัวบรรจง ตำแหน่ง และวัน เดือน ปี กำกับไว้

เมื่อได้มีการแก้ไขหรือหมายเหตุในทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ตามวรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสามเสร็จแล้ว ให้จัดส่งสำเนาทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ให้หน่วยงานตามข้อ ๑๐ แก้ไขหลักฐานทะเบียนให้ถูกต้องตรงกัน

หมวด ๕ การตรวจสอบข้อเท็จจริง

ข้อ ๑๒ การตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินตามข้อ ๕ เช่น ประวัติความเป็นมา ที่ตั้งขอบเขต สภาพปัญหาและการแก้ไขปัญหา ให้เป็นหน้าที่ของนายอำเภอร่วมกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินจังหวัดสาขาให้การสนับสนุนในการดำเนินการด้วย

หมวด ๖ ค่าใช้จ่าย

ข้อ ๑๓ ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง การตรวจสอบหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง การดำเนินคดีกรณีข้อพิพาท การรังวัดทำแผนที่ การจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณะประโยชน์ รวมทั้งค่าใช้จ่ายอื่นใดที่เกี่ยวข้อง ให้เบิกจ่ายจากงบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

บทเฉพาะกาล

ข้อ ๑๔ บรรดาคำขอ และเรื่องราวใดซึ่งได้ดำเนินการไปแล้ว หรืออยู่ระหว่างดำเนินการ ก่อนระเบียบนี้ใช้บังคับให้ดำเนินการต่อไปได้ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับระเบียบนี้

ประกาศ ณ วันที่ ๑๘ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๓

(ลงชื่อ) **ถาวร เสนเนียม**

(นายถาวร เสนเนียม)

รัฐมนตรีช่วยว่าการฯ ปฏิบัติราชการแทน

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

(ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศทั่วไป เล่ม ๑๒๓ ตอนพิเศษ ๙๕ ง ลงวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๕๓)

(สำเนา)

**ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี
ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ
พ.ศ. ๒๕๔๕**

โดยที่เห็นเป็นการสมควรปรับปรุงโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๔ ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการแก้ไขปัญหและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐอย่างเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น กับเพื่อให้การประสานนโยบายและการปฏิบัติระหว่างหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐประเภทต่างๆ ให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ คำสั่ง ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชากร 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 “กปร” ประกอบด้วย

(๑) รองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย	ประธานกรรมการ
(๒) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์	รองประธานกรรมการ
(๓) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	กรรมการ
(๔) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย	กรรมการ
(๕) ปลัดกระทรวงกลาโหม	กรรมการ
(๖) ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์	กรรมการ
(๗) ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	กรรมการ
(๘) ปลัดกระทรวงมหาดไทย	กรรมการ

(๙) อัยการสูงสุด	กรรมการ
(๑๐) ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ	กรรมการ
(๑๑) เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา	กรรมการ
(๑๒) ผู้บัญชาการทหารบก	กรรมการ
(๑๓) ผู้บัญชาการทหารเรือ	กรรมการ
(๑๔) ผู้บัญชาการทหารอากาศ	กรรมการ
(๑๕) อธิบดีกรมธนารักษ์	กรรมการ
(๑๖) เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม	กรรมการ
(๑๗) อธิบดีกรมป่าไม้	กรรมการ
(๑๘) อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช	กรรมการ
(๑๙) อธิบดีกรมการปกครอง	กรรมการ
(๒๐) อธิบดีกรมที่ดิน	กรรมการ
(๒๑) ผู้ทรงคุณวุฒิที่ประธาน กปร. แต่งตั้ง อีกไม่เกินสามคน	กรรมการ
(๒๒) รองปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อมที่รับผิดชอบการปฏิบัติ ราชการของสำนักแก้ไขปัญหามลพิษ ที่ดินของรัฐ	กรรมการและเลขานุการ
(๒๓) ข้าราชการสำนักแก้ไขปัญหามลพิษ ที่ดินของรัฐสำนักงานปลัดกระทรวง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่ได้รับมอบหมายไม่เกินสองคน	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

ข้อ ๖ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระดำรงตำแหน่งคราวละสองปี นับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง

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 กปร. ให้ออก

(๖) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

ข้อ ๘ ให้ กพร. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) เสนอนโยบายหรือแผนงานในการแก้ไขปัญหา และป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ ต่อคณะรัฐมนตรี

(๒) กำหนดมาตรการในการแก้ไขปัญหาและมาตรการในการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ

(๓) กำหนด ติดตาม ตรวจสอบ ให้หน่วยงานของรัฐ ดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบาย แผนงาน มาตรการในการแก้ไขปัญหาและมาตรการในการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ

(๔) รวบรวมข้อมูล เอกสารหลักฐาน และข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการครอบครองที่ดินของบุคคลใดๆ ในที่ดินของรัฐ

(๕) เรียกให้หน่วยงานของรัฐส่งข้อมูลเอกสารหลักฐานและข้อเท็จจริง หรือขอให้ส่งผู้แทนมาชี้แจงเพื่อประกอบการพิจารณาของ กพร. หรือคณะอนุกรรมการ หรือ คณะทำงานที่ กพร. แต่งตั้ง

(๖) ให้การสนับสนุนแก่หน่วยงานของรัฐในการดำเนินการแก้ไขปัญหาและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐในการขอตั้งงบประมาณ และในเรื่องอื่นๆ ตามความเหมาะสมสามารถปฏิบัติงานให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยความรวดเร็ว

(๗) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานให้ปฏิบัติงานตามที่มอบหมาย

(๘) ให้หน่วยงานของรัฐและจังหวัดดำเนินการใดๆ ที่เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐตามที่กำหนด

(๙) ดำเนินการหรือปฏิบัติงานอื่นใดที่เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหา และป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ คำสั่ง ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

ข้อ ๙ ให้สำนักแก้ไขปัญหการบุกรุกที่ดินของรัฐ สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นฝ่ายเลขานุการของ กพร. กับให้มีอำนาจหน้าที่ประสานนโยบายการปฏิบัติระหว่างหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ ให้เป็นไปตามกฎหมาย กฎ คำสั่ง ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องและตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผล และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ กพร. มอบหมาย

ข้อ ๑๐ การดำเนินการแก้ไขปัญหาและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐก่อนระเบียบนี้ใช้บังคับ ให้ถือว่าเป็นการดำเนินการตามระเบียบนี้

ข้อ ๑๑ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามระเบียบนี้

ประกาศ ณ วันที่ ๒๗ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๔

(ลงชื่อ) พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร

(ทักษิณ ชินวัตร)

นายกรัฐมนตรี

(สำเนา)

คำสั่งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ
ที่ ๑/๒๕๕๓

เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ
จังหวัดทุกจังหวัด (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร)

ด้วยคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กปร.) ในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๕๒ ได้พิจารณาเห็นว่า ในปัจจุบันได้มีการเปลี่ยนแปลงระบบกฎหมาย การยกฐานะของหน่วยงานของรัฐในราชการส่วนภูมิภาค และมีความจำเป็นในการเพิ่มเติมผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ จังหวัดทุกจังหวัด ดำเนินการแก้ไขปัญหาในพื้นที่เป็นไปโดยถูกต้อง เหมาะสม ด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ จึงมีมติให้ปรับปรุงแก้ไขคำสั่งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐที่ ๔ - ๗๘/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๔๖ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัดทุกจังหวัด

อาศัยอำนาจตามความในข้อ ๘ (๗) ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๕ จึงให้ยกเลิกคำสั่งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐที่ ๔ - ๗๘/๒๕๔๖ ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๔๖ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัดทุกจังหวัด และให้แต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐจังหวัดทุกจังหวัดใหม่เรียกโดยย่อว่า “กปร. จังหวัด” โดยมีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ ดังนี้

๑. องค์ประกอบ

(๑) ผู้ว่าราชการจังหวัด	ประธานคณะกรรมการ
(๒) อัยการจังหวัด	อนุกรรมการ
(๓) ธารักษ์พื้นที่	อนุกรรมการ
(๔) ปฏิรูปที่ดินจังหวัด	อนุกรรมการ
(๕) ประชาสัมพันธ์จังหวัด	อนุกรรมการ
(๖) ผู้อำนวยการสำนักงานพัฒนาที่ดินเขต ๑ - ๑๒ ที่รับผิดชอบพื้นที่	อนุกรรมการ
(๗) ผู้อำนวยการสำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ ๑ - ๑๖ ที่รับผิดชอบพื้นที่	อนุกรรมการ
(๘) ผู้อำนวยการสำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่ ๑ - ๑๓ ที่รับผิดชอบพื้นที่	อนุกรรมการ
(๙) นายอำเภอท้องที่ หรือปลัดอำเภอ ผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ (เฉพาะข้อโต้แย้งสิทธิในที่ดินของรัฐ ที่อยู่ในการดูแลรับผิดชอบบรรจุอยู่ ในวาระการประชุม)	อนุกรรมการ

(๑๐) หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด ที่มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบหรือหัวหน้าส่วนราชการ ผู้ใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐ (เฉพาะข้อโต้แย้งสิทธิ ในที่ดินของรัฐที่อยู่ในการดูแลหรือใช้ประโยชน์ บรรจุอยู่ในวาระการประชุม)	อนุกรรมการ
(๑๑) ผู้แทนเลขาธิการ กปร.	อนุกรรมการ
(๑๒) ปลัดจังหวัด	อนุกรรมการและเลขานุการ
(๑๓) หัวหน้าสำนักงานจังหวัด	อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
(๑๔) เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด	อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
(๑๕) ผู้อำนวยการสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมจังหวัด	อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
(๑๖) ข้าราชการในสังกัดที่ทำการปกครอง จังหวัดที่ประธาน กปร. จังหวัด แต่งตั้ง หมิ่นทำน	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 แปล ตีความภาพถ่ายทางอากาศของคณะอนุกรรมการอ่านภาพถ่ายทางอากาศที่ กปร. แต่งตั้ง
- (๕) ตรวจสอบหรือดำเนินการใดๆ เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการบุกรุกที่ดินของรัฐ และการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของรัฐ หากพบว่าดำเนินการไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือดำเนินการไปโดยผิดพลาดคลาดเคลื่อน ให้แจ้งหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ และคำสั่งที่เกี่ยวข้อง
- (๖) รวบรวมข้อมูลเอกสารหลักฐานและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ
- (๗) เร่งรัดการพิจารณาวินิจฉัยคำขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐให้เป็นที่ยุติด้วยความรวดเร็ว
- (๘) เรียกให้หน่วยงานของรัฐส่งข้อมูล เอกสารหลักฐาน ข้อเท็จจริง หรือขอให้ส่งผู้แทนมาชี้แจงเพื่อประกอบการพิจารณาหรือเชิญบุคคลใดๆ มาให้ความเห็นต่อ กปร. จังหวัด
- (๙) แต่งตั้งคณะทำงานหรือเจ้าหน้าที่เพื่อดำเนินการหรือปฏิบัติงานใดๆ ในการแก้ไขปัญหาและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ ตามที่ได้รับมอบหมาย

(๑๐) ประชาสัมพันธ์ผลการดำเนินงานของ กพร. จังหวัด และเสริมสร้างความเข้าใจในการแก้ไขปัญหาและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐในเขตจังหวัด

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

(๑๒) รายงานผลการปฏิบัติงานในการแก้ไขและป้องกันปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐให้ กพร. ทราบเป็นรายไตรมาส และรายปี สำหรับการรายงานผลเป็นรายปีนั้น ให้รายงานภายในวันที่ ๓๐ มกราคมของปีถัดไป

(๑๓) ดำเนินการใดๆ ตามที่ กพร. หรือประธาน กพร. มอบหมาย

ให้ กพร. จังหวัด เบิกจ่ายเบี้ยประชุมตามพระราชกฤษฎีกาเบี้ยประชุมกรรมการ พ.ศ. ๒๕๔๓/ และที่แก้ไขเพิ่มเติม จากงบประมาณของกระทรวงมหาดไทย โดยให้เบิกจ่ายที่จังหวัด

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๑๙ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๓

(ลงชื่อ) พลตรี สนั่น ขจรประศาสน์

(สนั่น ขจรประศาสน์)

รองนายกรัฐมนตรี

ประธานกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ

(สำเนา)

คำสั่งที่ ๑๕๘/๒๕๐๑

เรื่อง ระเบียบปฏิบัติในการรังวัดทำแผนที่และการระวางแนวเขตที่ดิน
อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันซึ่งเกิดขึ้นโดยสภาพ

โดยที่ได้พิจารณาเห็นสมควรวางระเบียบปฏิบัติในการรังวัดทำแผนที่และการระวางแนวเขตเกี่ยวกับที่หนอง คลอง บึง บาง หรือที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งเกิดขึ้นโดยสภาพ เฉพาะในบางกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับแนวเขตไม่ปรากฏแนวอยู่ใดให้เป็นการเรียบร้อย กระทรวงมหาดไทยจึงได้วางระเบียบปฏิบัติไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ถ้าที่ดินที่มีการรังวัดนั้นมิระวางแผนที่สำหรับออกโฉนดที่ดินอยู่แล้ว ให้ช่างแผนที่ยัดระวางแผนที่หรือหลักฐานการแผนที่เป็นหลักในการรังวัดตรวจสอบ โดยจัดการคัดหรือจำลองแผนที่ไปให้ละเอียดด้วยในชั้นต้นให้รังวัดตรวจสอบว่า ที่สาธารณประโยชน์ซึ่งปรากฏในระวางแผนที่นั้นมีอาณาเขตกว้างยาวเท่าใด แล้วรังวัดตรวจสอบจากสภาพพื้นที่ดินตามที่เป็นอยู่ว่าคลาดเคลื่อนเปลี่ยนแปลงไปจากระวางแผนที่เพียงใดประการใดหรือไม่

ข้อ ๒ หากปรากฏว่าสภาพพื้นที่ดินคลาดเคลื่อนเปลี่ยนแปลงไปจากระวางแผนที่หรือหลักฐานการแผนที่เดิม ให้ช่างแผนที่หาหลักฐานเดิมโดยรอบคอบ เป็นต้นว่าหลักหมายเขตที่ดิน หมุดหลักฐานแผนที่ต้นไม้หรือวัตถุพยานอย่างใดอย่างหนึ่ง ซึ่งอาจใช้เป็นหลักฐานพยานยืนยันได้ แล้วจึงรังวัดตรวจสอบว่าอาณาเขตที่สาธารณประโยชน์ที่ถูกต้องอยู่ที่ใด คลาดเคลื่อนเปลี่ยนแปลงเพราะเหตุใด และให้ชี้แจงเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือผู้มีหน้าที่ดูแลรักษาคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งไประวางแนวเขตที่ดินสาธารณประโยชน์ทราบและร่วมกันพิจารณาเขตที่ดินนั้นต่อไป

ข้อ ๓ ในการพิจารณาว่าอาณาเขตที่ดินสาธารณประโยชน์ที่แท้จริงอยู่ที่ใด ประการใด ให้พิจารณาจากหลักฐานการรังวัดตรวจสอบตามข้อ ๑ และข้อ ๒ ประกอบกับเอกสารของทางราชการ เช่น ทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์แปลงนั้น ถ้าจำเป็นจะต้องสอบสวนพยานบุคคล ก็ให้เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือผู้มีหน้าที่ดูแลรักษาคุ้มครองป้องกันดำเนินการสอบสวน เสร็จแล้วจึงร่วมกันพิจารณาช่างแผนที่ เมื่อเจ้าหน้าที่ทั้งสองฝ่ายพิจารณาร่วมกันเห็นว่า หลักฐานตามที่รังวัดตรวจสอบและสอบสวนเป็นที่เชื่อถือและพอจะดำเนินการต่อไปได้ ก็ให้ชี้แจงยืนยันไว้โดยละเอียด

ข้อ ๔ ถ้าที่ดินนั้นยังมิระวางแผนที่ที่จะตรวจสอบได้ก็ดี หรือมีระวางแผนที่ที่จะตรวจสอบได้แต่คลาดเคลื่อนกับสภาพที่ดินที่เป็นอยู่ก็ดี หรือหาหลักฐานตามข้อ ๒ ไม่ได้ก็ดี ซึ่งเป็นเหตุให้ไม่สามารถสอบสวนหาหลักฐานที่จะยืนยันให้ทราบได้ว่าอาณาเขตที่ดินสาธารณประโยชน์ที่แน่นอนว่าอยู่เพียงใด ให้เป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง หรือผู้มีหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หาทางทำความเข้าใจตกลงปรองดองกับผู้มีสิทธิในที่ดินนั้นเท่าที่สามารถจะดำเนินการไปได้เพื่อให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกันตามสมควร

ข้อ ๕ ในการทำความเข้าใจตกลงปรองดองกับผู้มีสิทธิในที่ดินนั้น ให้เจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือผู้มีหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินพิจารณาโดยรอบคอบว่าแนวเขตที่สาธารณประโยชน์แปลงนั้น มีความสัมพันธ์ต่อเนื่องกันมากับที่ดินสาธารณประโยชน์ในที่ดินสาธารณประโยชน์แห่งอื่นอย่างไร ความจำเป็นของประชาชนที่ต้องใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณประโยชน์แปลงนั้นมีอยู่อย่างใดและในอนาคตจะมีความจำเป็นต้องใช้ประโยชน์ร่วมกันอย่างไร หากเห็นเป็นการสมควร

จะให้มีการประชุมฟังความเห็นจากประชาชนในบริเวณที่เกี่ยวข้องนั้นด้วยก็ได้ เมื่อได้พิจารณาถึงความจำเป็นต่างๆ เหล่านี้แล้ว เห็นว่าการตกลงประนีประนอมจะไม่ใช่ผลเสียหายและเป็นการเดือดร้อนแก่ประชาชนส่วนรวมแล้ว ก็ควรดำเนินการทำความตกลงกำหนดอาณาเขตที่ดินสาธารณประโยชน์นั้นไปได้ และถ้าแนวเขตที่ดินสาธารณประโยชน์ต่อเนื่องกับผู้มีสิทธิในที่ดินรายอื่น ก็ให้ทำความตกลงประนีประนอมกับผู้มีสิทธิในที่ดินรายอื่นตลอดแนวเขตนั้น เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยด้วย แต่ถ้าทำความตกลงกันไม่ได้ หรือการดำเนินงานเรื่องนั้นต่อไปจะเป็นผลเสียหายแก่ราษฎรส่วนรวม ก็ให้งดการดำเนินงานในเรื่องนั้นไว้ และรายงานต่อไปโดยอนุโลมตามความในข้อ ๓

ข้อ ๖ ในกรณีที่ช่างแผนที่ได้ไปดำเนินการรังวัดตรวจสอบขั้นต้นแล้ว ถ้าช่างแผนที่ไม่สามารถหาหลักฐานที่จะยืนยันได้ว่าอาณาเขตที่ดินสาธารณประโยชน์นั้นมียู่เพียงใด หรือมีปัญหาเกี่ยวกับการรังวัดตรวจสอบประการใด ให้รายงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบทุกระยะ และให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นตามสมควรแก่กรณี เช่น จัดช่างแผนที่ชั้นผู้ใหญ่ไปดำเนินการหรือผู้บังคับบัญชาไปดำเนินการเอง

ข้อ ๗ ถ้าการพิจารณาร่วมกันระหว่างช่างแผนที่กับเจ้าพนักงานผู้ปกครองท้องที่หรือผู้มีหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่เป็นที่ตกลง ให้ช่างแผนที่ชี้แจงข้อเท็จจริงพร้อมกับส่งหลักฐานต่างๆ และเสนอความเห็นไปตามลำดับจนถึงกรมที่ดินเฉพาะในส่วนภูมิภาคให้จังหวัดรวบรวมพิจารณาเสนอไปยังกรมที่ดินเพื่อวินิจฉัยต่อไป

ข้อ ๘ ให้ยกเลิกคำสั่งอื่นที่มีข้อความอย่างเดียวกับคำสั่งนี้หรือซึ่งแย้งหรือขัดต่อคำสั่งนี้

ทั้งนี้ ให้เจ้าหน้าที่ถือเป็นทางปฏิบัติโดยเคร่งครัดตั้งแต่วันที่นี้เป็นต้นไป

กระทรวงมหาดไทย

สั่ง ณ วันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๐๑

(ลงชื่อ) **ท. แร่งข้า**

(นายทวี แร่งข้า)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

(สำเนา)

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. ๒๔๙๙ และมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ให้ยกเลิกคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๓๕๐/๒๕๓๕ ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๓๕ และแต่งตั้งให้ผู้ดำรงตำแหน่งดังต่อไปนี้ เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามความในมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน คือ

๑. อธิบดีกรมที่ดินเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่สำหรับการอนุญาตระเบิดและย่อยหิน การขุดตัดดินลูกรังหรือหินผุ ในบริเวณที่เขาหรือภูเขา และปริมาตรรอบที่เขาหรือภูเขา ๔๐ เมตร ที่รัฐมนตรียังมิได้ประกาศกำหนดพื้นที่นั้นให้เป็นแหล่งหินปูนหรือดินลูกรังหรือหินผุเพื่อการก่อสร้าง

๒. ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในเขตท้องที่จังหวัดสำหรับการอนุญาตดังนี้

(๑) การระเบิดและย่อยหิน การขุดตัดดินลูกรังหรือหินผุ ในบริเวณที่รัฐมนตรีได้ประกาศกำหนดพื้นที่นั้น เป็นแหล่งหินปูนหรือดินลูกรัง หรือหินผุ เพื่อการก่อสร้าง และในพื้นที่นอกเขตเขาหรือภูเขา และปริมาตรรอบที่เขา หรือภูเขา ๔๐ เมตร

(๒) การขุดหรือดูดทราย การเก็บหินลอย การทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันเป็นอันตรายแก่ทรัพยากรในที่ดิน

(๓) การเข้าไปยึดถือ ครอบครอง รวมตลอดถึงการก่อสร้างหรือเผาป่า

(๔) การต่ออายุใบอนุญาต กรณีที่อธิบดีกรมที่ดินหรือผู้ว่าราชการจังหวัดได้อนุญาตไว้

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๑๖ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๓๘

(ลงชื่อ) ไพโรจน์ ไล่หฺสนทร

(นายไพโรจน์ ไล่หฺสนทร)

รัฐมนตรีช่วยว่าการฯ ปฏิบัติราชการแทน

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

(สำเนา)

คำสั่งกระทรวงมหาดไทย

ที่ ๕๐๕/๒๕๕๒

เรื่อง มอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการ
คุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือทรัพย์สิน
ของแผ่นดินที่ไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

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) **ถาวร เสนเนียม**

(นายถาวร เสนเนียม)

รัฐมนตรีช่วยว่าการฯ ปฏิบัติราชการแทน

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

๑๘ เมษายน ๒๕๑๐

เรื่อง การดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด

อ้างถึง หนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ ๒๓/๓๔๒/๒๔๙๙ ลงวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๔๙๙ และที่ ๑๓๘๐๒/๒๕๐๓ ลงวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๐๓

สิ่งที่ส่งมาด้วย ตัวอย่างทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์และคำอธิบายการใช้

ตามที่กระทรวงมหาดไทยได้ชี้แจงทางปฏิบัติเกี่ยวกับการดูแลรักษา และดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน มาให้จังหวัดส่งเจ้าหน้าที่ถือปฏิบัติและดำเนินการจัดทำทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ให้เรียบร้อยเป็นหลักฐาน นั้น

บัดนี้ กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาเห็นสมควรปรับปรุงทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์เสียใหม่ ตามแบบตัวอย่างและคำอธิบายการใช้ซึ่งได้ส่งมาพร้อมกับหนังสือนี้ ฉะนั้น ให้จังหวัดส่งอำเภอและกิ่งอำเภอจัดทำขึ้น ๓ ชุด เก็บรักษาไว้ที่กิ่งอำเภอหรือที่อำเภอและที่จังหวัดแห่งละ ๑ ชุด จัดส่งไปยังกรมที่ดิน ๑ ชุด แบบพิมพ์ทะเบียนและแฟ้มปกแข็ง กระทรวงมหาดไทยจะได้จัดพิมพ์ขึ้นต่อไป จังหวัดใดต้องการจำนวนเท่าใด ขอให้ทำใบเบิกขอเบิกไปยังกรมที่ดิน ส่วนการจัดทำทะเบียนให้ปฏิบัติดังนี้

๑. ให้ตรวจสอบจากทะเบียนฯ และบัญชีสำรวจซึ่งกระทรวงมหาดไทยสั่งให้จัดทำตามหนังสือที่ ๒๕๐/๒๔๙๙ ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๔๙๙ ที่ ๒๒๐/๒๔๙๑ ลงวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๔๙๑ และที่ ๓๕๓/๒๔๙๒ ลงวันที่ ๒ กันยายน ๒๔๙๒ แล้วนำรายการมากรอกลงในทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ตามคำสั่งนี้

๒. ถ้าที่ดินสาธารณประโยชน์แปลงใดมีรายการไม่ครบถ้วน ให้สอบสวนราษฎรตลอดจนกำนันผู้ใหญ่บ้านที่ทราบเรื่องเกี่ยวกับที่ดินแปลงนั้นดี เพื่อให้ได้รายการครบถ้วนตามระเบียบ ส่วนเอกสารการสอบสวนให้เก็บไว้เป็นหลักฐานต่อไป

๓. ที่ดินสาธารณประโยชน์แปลงใดไม่ปรากฏหลักฐานในทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์เดิมหรือบัญชีสำรวจดังกล่าวในข้อ ๑ ให้ดำเนินการตามข้อ ๒ แล้วนำขึ้นทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ตามคำสั่งนี้

๔. ที่สาธารณะประจำตำบลและหมู่บ้านซึ่งได้จัดทำไว้ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ ๔๓/๓/๒๔๘๖ ลงวันที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๔๘๖ และที่ดินซึ่งเป็นทางสัญจรไปมา เช่น แม่น้ำ ลำคลอง ถนนทางเดิน ไม่ต้องจัดทำทะเบียนตามคำสั่งนี้

๕. ที่ดินสาธารณประโยชน์แปลงใด เมื่อได้มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแล้ว ให้จังหวัดแจ้งเลขที่ และวัน เดือน ปี ของหนังสือสำคัญดังกล่าว ไปยังกระทรวงมหาดไทยด้วย

๖. ในกรณีที่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์แปลงใด ให้ชี้แจงรายละเอียดว่า รายการใดได้แก้ไขเปลี่ยนแปลงอย่างไร ด้วยเหตุผลประการใด ไปยังกระทรวงมหาดไทยเพื่อแก้ไขทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ทางส่วนกลางให้ตรงกัน

ฉะนั้น ขอให้จังหวัดส่งเจ้าหน้าที่ดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างสูง

(ลงชื่อ) พ. สุวรรณรัฐ

(นายพ่วง สุวรรณรัฐ)

รองปลัดกระทรวง รักษาราชการแทน

ปลัดกระทรวงมหาดไทย กรมที่ดิน

(สำเนา)

ที่ มท ๐๔๐๙/ว ๑๓๙๔

กระทรวงมหาดไทย
ถนนอัษฎางค์ กท ๑๐๒๐๐

๒๕ ตุลาคม ๒๕๖๔

เรื่อง กำหนดมาตรการป้องกันการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์**เรียน** ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด (เว้นกรุงเทพมหานคร)

- สิ่งที่ส่งมาด้วย**
๑. สำเนาหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ ๒๕๓/๒๕๖๑ ลงวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๖๑
 ๒. สำเนาความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา ลงวันที่ - มิถุนายน ๒๕๖๒
 ๓. สำเนาหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ ๑๔๕๐/๒๕๖๙ ลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๖๙
 ๔. สำเนาหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๓๐๙/ว ๙/๖๔ ลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๖๒
 ๕. สำเนารายงานการประชุมคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ครั้งที่ ๔/๒๕๖๔ เมื่อวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๖๔
 ๖. แบบรายงานฯ จำนวน ๔ ชุด

ด้วยสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติแจ้งว่า ในการประชุมคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ครั้งที่ ๔/๒๕๖๔ เมื่อวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๖๔ ที่ประชุมได้พิจารณาเรื่องการกำหนดมาตรการป้องกันการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ ซึ่งมติที่ประชุมดังกล่าวได้กำหนดสาเหตุการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์ พร้อมทั้งวางแนวทางแก้ไขและมีผลเกี่ยวข้องกับที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ซึ่งนายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ จึงขอให้จังหวัดและอำเภอดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวดังต่อไปนี้ คือ

๑. การแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่เกิดจากที่ดินสาธารณะประโยชน์

๑.๑ ให้อำเภอตั้งคณะกรรมการประกอบด้วย ปลัดอำเภอ ที่ดินอำเภอ ป่าไม้อำเภอ และกำนันท้องที่ดำเนินการสอบสวน ตรวจสอบที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันจากทะเบียนเดิมให้เป็นปัจจุบัน นอกจากนี้ หากปรากฏที่ดินแปลงใดเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันจากทะเบียนเดิมให้เป็นปัจจุบัน นอกจากนี้ หากปรากฏที่ดินแปลงใดเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันอยู่แล้ว ซึ่งอาจเป็นโดยสภาพ เช่น หนองน้ำสาธารณะที่ทำเลเสียสัตว์ หรืออาจเป็นโดยการใช้ประโยชน์ร่วมกันของพลเมือง เช่น ที่ป่าช้า หรืออาจเป็นโดยการสงวนหวงห้ามตามกฎหมาย เช่น การสงวนหวงห้ามที่ดินเพื่อให้พลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันตั้งแต่วันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับจะต้องดำเนินการตามมาตรา ๒๐ (๔) หรือเอกซนอุทิศที่ดินให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน แม้ว่าจะเป็นที่ดินที่มีโฉนด การอุทิศก็ไม่ต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ก็สมบูรณ์ (คำพิพากษาฎีกาที่ ๙๔๒/๒๕๖๓ และ ๘๔๓/๒๕๖๓) และถ้าที่ดินดังกล่าวยังไม่ได้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงก็ให้อำเภอดำเนินการขออนุญาตออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้แล้วเสร็จโดยเร็ว กรณีที่ไม่มีการสงวนหวงห้ามให้ถูกต้องตามกฎหมายให้จังหวัดรายงานกรมการปกครอง เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติเพื่อสงวนหรือหวงห้ามไว้ให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันตามมาตรา ๒๐ (๔) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ทั้งนี้ เพื่อดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงต่อไปเช่นกัน

สำหรับการจำหน่ายที่ดินดังกล่าวออกจากทะเบียนเดิมเพราะมีทะเบียน แต่ไม่มีที่ดินกรณีที่ผลการตรวจสอบพบว่าไม่มีที่ดินนั้น ให้นายอำเภอใช้หมึกสีแดงขีดฆ่าข้อความตลอดรายการของที่ดินแต่ละแปลงในต้นฉบับและหมายเหตุไว้ตอนท้ายของทะเบียนเป็นรายละเอียดโดยระบุว่า “ไม่มีที่ดินตามที่ระบุไว้ในทะเบียนเดิม” แล้วลงลายมือชื่อและระบุชื่อตัวบรรจง ตำแหน่ง พร้อม วัน เดือน ปี ให้ชัดเจน กรณีไม่มีที่ดินดังกล่าวไม่หมายความว่าที่ดินที่มีอยู่จริงแต่ถูกบุกรุกเข้าครอบครองทำประโยชน์หมดแล้วหรือบางส่วน

๑.๒ ให้อำเภอลงความร่วมมือจากข้าราชการ พ่อค้า ประชาชน และมวลชนในท้องถิ่นให้ความร่วมมือแก่ราชการเกี่ยวกับการขุดคู ทำถนน ปลูกต้นไม้โดยรอบที่ดินสาธารณประโยชน์ ซึ่งอาจจะจัดทำในรูปโครงการที่มีงบประมาณของทางราชการสนับสนุนอยู่แล้ว หรือการพัฒนาท้องถิ่นในโอกาสอันควร เช่น วันเฉลิมพระชนมพรรษา วันฉัตรมงคล วันจักรี เป็นต้น หรืออื่นๆ

๑.๓ อำเภอลงความนำที่ดินสาธารณประโยชน์ใช้เป็นสนามกีฬา หรือสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ ๑๘๕๐/๒๔๙๙ ลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๔๙๙ หรืออาจนำไปใช้เป็นประโยชน์ในด้านเศรษฐกิจแก่ส่วนรวม เช่น ใช้เป็นแปลงทดลองปลูกพืชชนิดต่างๆ ใช้เป็นสถานที่กลางสำหรับนำสินค้าไปจำหน่าย ใช้เป็นทุ่งปลูกหญ้าเลี้ยงสัตว์หรือใช้บางส่วนเป็นแหล่งน้ำสาธารณะประจำตำบล หมู่บ้าน เป็นต้น ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๓๐๙/ว ๓/๙๔ ลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๒๒ และกรณีที่อำเภอจะดำเนินการเช่นนั้นจำเป็นต้องคำนึงถึงความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเมื่อเดือนมิถุนายน ๒๔๙๒ ซึ่งตอบข้อหารือของกระทรวงมหาดไทย เรื่องสาธารณสมบัติของแผ่นดินว่าสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับประชาชนใช้ร่วมกันโดยสภาพย่อมเป็นทรัพย์สินที่จะใช้หรือจัดการได้โดยมีขอบเขตจำกัด เพราะการใช้และจัดการจะต้องมุ่งรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ร่วมกันของประชาชน จะต้องรอนสิทธิของประชาชนได้เฉพาะเป็นกรณีชั่วคราว หรือบางส่วนบางตอนตามสมควร ทั้งนี้ ต้องแล้วแต่ข้อเท็จจริงเป็นเรื่องๆ ไป

๒. การแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์ที่เกิดจากผู้นุกรุก

๒.๑ ให้นายอำเภอสืบค้นให้ประชาชนเข้าใจความหมายของคำว่า “สาธารณสมบัติของแผ่นดิน” ซึ่งหมายถึงทรัพย์สินของแผ่นดิน ทั้งที่เป็นสังหาริมทรัพย์ หรือ อสังหาริมทรัพย์ ซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แบ่งออกเป็นสามประเภทคือ

- ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน

- ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

- ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินเฉพาะ เป็นต้นว่า บ่อและโรงทหาร สำนักการราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์

นายอำเภอมิอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๙ ทั้งนี้ นายอำเภอมิอำนาจหน้าที่เฉพาะกรณีที่ไม่มีความหมายกำหนดให้อำนาจหน้าที่ดังกล่าวเป็นของหน่วยงานหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่น เช่น ผู้อำนวยการทางหลวง มีอำนาจหน้าที่ดูแลทางหลวงประเภทต่างๆ ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๔ 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 ให้อำเภอสืบค้นให้ประชาชนเห็นความสำคัญของที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า การที่ทางราชการจัดให้มีที่ดินสาธารณประโยชน์สำหรับประชาชนใช้ร่วมกันนั้นเพราะคาดว่าจะในอนาคตบ้านเมืองเจริญขึ้น จำนวนของประชากรก็จะมีเพิ่มมากขึ้นตามลำดับ ซึ่งจำเป็นต้องขยายเมืองออกไป เมื่อถึงเวลานั้นแล้วจะไม่มีที่ดินสาธารณประโยชน์สำหรับให้สาธารณชนใช้ประโยชน์ร่วมกันตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ ๒๕๓/๒๔๙๑ ลงวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๔๙๑

๒.๓ กรณีที่มีผู้บุกรุกครอบครองทำประโยชน์โดยมิชอบในที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว นายอำเภอมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้บุกรุกออกจากที่ดินดังกล่าวได้โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ หากไม่ยอมออกจากที่ดินก็อาจมีความผิดฐานขัดคำสั่งเจ้าพนักงาน (คำพิพากษาฎีกาที่ ๖๖๕/๒๔๙๖) ถ้ามีการทำให้เสียหายทำลายทำให้เสื่อมค่า หรือทำให้ไร้ประโยชน์ซึ่งทรัพย์ที่ใช้หรือมีไว้เพื่อสาธารณประโยชน์ อาจมีความผิดฐานทำให้เสียทรัพย์ตามมาตรา ๓๖๐ แห่งประมวลกฎหมายอาญา

๓. การแก้ไขปัญหการบุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์ กรณีเกิดจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้ดูแลรักษาและระเบียบ คำสั่ง กฎหมาย

๓.๑ ให้นายอำเภอเอาใจใส่เกี่ยวกับการดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ตามมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ โดยให้ความสำคัญแก่การป้องกันมากกว่าการแก้ไขทันที ก่อนที่ปัญหาจะเพิ่มมากขึ้น ตลอดจนกำชับให้กำนันปฏิบัติหน้าที่ดูแลรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวด้วย นอกจากนี้ให้นายอำเภอมอบหมายให้สภาตำบล คณะกรรมการหมู่บ้าน และผู้ใหญ่บ้าน ช่วยเหลือนายอำเภอและกำนันดูแลรักษาที่ดินสาธารณประโยชน์ด้วย โดยชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และหมั่นประชุม แนะนำ กำชับ และสั่งการให้ถือปฏิบัติอย่างสม่ำเสมอ

๓.๒ อำเภอต้องให้ความสำคัญแก่กรณีที่มีปัญหาข้อพิพาท เรื่องร้องเรียนหรือข้อขัดแย้งเกี่ยวกับที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน โดยให้ดำเนินการให้ถึงที่สุด หากไม่สามารถดำเนินการได้ให้รายงานจังหวัดช่วยเหลือ ถ้ายังไม่สามารถดำเนินการได้อีกให้รายงานกระทรวงมหาดไทยพิจารณาวินิจฉัยสั่งการต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อขอให้โปรดดำเนินการดังต่อไปนี้

๑. ให้จังหวัดและอำเภอร่วมมือกันแก้ไขปัญหการบุกรุกที่ดินตามแนวทางพอสังเขปที่กำหนดไว้ข้างต้นโดยเคร่งครัด และให้ถือเป็นนโยบายสำคัญของกระทรวงมหาดไทย

๒. ให้จังหวัดและอำเภอรายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหที่ดิน อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามแบบ ทส.๑ ทส.๒ ทส.๓ และ ทส.๔ ซึ่งส่งมาพร้อมนี้ โดยให้รายงานเป็นงวดๆ ละ ๓ เดือน รวมปีละ ๔ งวด สำหรับอำเภอ ให้ใช้แบบ ทส.๑ ทส.๒ รายงานจังหวัด และจังหวัดใช้แบบ ทส.๓ ทส.๔ รายงานกระทรวงมหาดไทยภายในวันที่ ๑๕ ของเดือนมกราคม เมษายน กรกฎาคม และตุลาคม เป็นประจำ สำหรับงวดแรก ให้จังหวัดรายงานกระทรวงมหาดไทยภายในวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๒๙

ขอแสดงความนับถือ

(ลงชื่อ) **เสน่ห์ วัฒนธรร**

(นายเสน่ห์ วัฒนธรร)

รองปลัดกระทรวง ปฏิบัติราชการแทนปลัดกระทรวงมหาดไทย

กรมการปกครอง

กองปกครองท้องที่

โทร. (๐๒) ๒๒๒๙๔๔๔๔

(สำเนา)

ที่ มท ๐๖๐๖/ว ๓๐๓/๔๓

กรมที่ดิน

ถนนพระพิพิธ กท ๑๐๒๐๐

๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๓๙

เรื่อง การรังวัดตรวจสอบที่สาธารณประโยชน์ที่ไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง**เรียน** ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด (เว้นกรุงเทพมหานคร)

ด้วยปรากฏว่ามีผู้บุกรุกที่สาธารณประโยชน์ ที่ไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เช่น ทางสาธารณประโยชน์ ทางน้ำสาธารณประโยชน์ และลาลงสาธารณประโยชน์ เมื่อผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาได้รับการร้องเรียนก็จะขอให้สำนักงานที่ดินจังหวัดหรือสำนักงานที่ดินสาขา ส่งเจ้าหน้าที่ไปรังวัดสอบเขตแต่เจ้าหน้าที่ที่ดินจะแจ้งว่าไม่มีอำนาจที่จะไปรังวัดสอบเขตตามประมวลกฎหมายที่ดิน เพราะไม่มีหนังสือแสดงสิทธิหรือหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ ประชาชนที่เดือดร้อนจะมีหนังสือร้องเรียนกับจังหวัด สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นๆ ซึ่งหน่วยงานนั้นๆ จะขอทราบแนวทางปฏิบัติจากกรมที่ดิน

กรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่า การขอรังวัดสอบเขตที่ดินสาธารณประโยชน์ที่ไม่ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ไม่มีระเบียบให้ผู้มีหน้าที่ดูแลรักษาอื่นขอสอบเขต เมื่อมีราษฎรร้องเรียนว่ามีผู้บุกรุกหรือออกโฉนดที่ดินทับที่สาธารณประโยชน์ ในทางปฏิบัติให้ผู้มีหน้าที่ดูแลที่ดินสาธารณประโยชน์ แจ้งเป็นหนังสือมายังสำนักงานที่ดินเพื่อขอความร่วมมือ ให้สำนักงานที่ดินจัดส่งเจ้าหน้าที่ไปช่วยทำการรังวัดตรวจสอบแนวเขตที่ดินสาธารณประโยชน์ โดยถือหนังสือขอความร่วมมือเป็นคำขอ และอนุโลมถือปฏิบัติตามระเบียบกรมที่ดิน ว่าด้วยการรังวัดสอบเขต แบ่งแยก และรวมโฉนดที่ดิน พ.ศ. ๒๕๒๗ หมวด ๑ ข้อ ๕ กับคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ ๑๕๔/๒๕๐๑ ลงวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๐๑ เรื่อง ระเบียบปฏิบัติในการรังวัดทำแผนที่และการระวางแนวเขตที่ดินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งเกิดขึ้นโดยสภาพ เว้นแต่การปักหลักเขตที่ดินให้ใช้หลักไม้ปักแทน ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวผู้มีหน้าที่ดูแลจะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายเช่นเดียวกับการรังวัดสอบเขต แบ่งแยก และรวมโฉนดที่ดิน และเมื่อดำเนินการเสร็จแล้ว จะต้องแจ้งผลการรังวัดให้ผู้มีหน้าที่ดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ทราบ เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ และสั่งให้เจ้าหน้าที่ถือปฏิบัติต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(ลงชื่อ) **วิเชียร รัตนะพีระพงศ์**

(นายวิเชียร รัตนะพีระพงศ์)

อธิบดีกรมที่ดิน

กองควบคุมแผนที่

โทร ๒๒๒๓๑๔๔

โทรสาร ๒๒๓๐๓๒๖

(สำเนา)

ที่ มท ๐๓/๑๘/ว ๒๕๕๒๔

กรมที่ดิน

ถนนพระพิพิธ กท ๑๐๒๐๐

๒๒ กันยายน ๒๕๕๐

เรื่อง ชื่นชมความเข้าใจเกี่ยวกับทางปฏิบัติตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๔๕ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด (เว้นกรุงเทพมหานคร)

ด้วยในกรณีที่มีผู้คัดค้านการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง และผู้คัดค้านมีหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน กฎกระทรวงฉบับที่ ๔๕ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ ข้อ ๒ (๒) กำหนดให้รอการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เฉพาะส่วนที่คัดค้านไว้ก่อน และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตรวจสอบสิทธิในที่ดินของผู้คัดค้านว่าได้มาโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ถ้าปรากฏว่าได้มาโดยไม่ชอบ ให้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงโดยไม่ได้กล่าวถึงหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดินที่ออกไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไว้ด้วยว่าจะให้ดำเนินการอย่างไร เป็นเหตุให้เกิดความสับสนในทางปฏิบัติ อีกประการหนึ่งการตรวจสอบดังกล่าวเป็นการกำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะต้องดำเนินการหรืออย่างไร

กรมที่ดินขอเรียนว่า การที่กฎกระทรวงฉบับที่ ๔๕ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ ข้อ ๒ (๒) บัญญัติไว้ดังกล่าวก็เนื่องจากเมื่อความปรากฏว่า ได้มีการออกหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดินไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้มีหน้าที่และผู้มีอำนาจจะต้องดำเนินการเพิกถอนตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินอยู่แล้ว จึงละไว้ในฐานที่เข้าใจไม่ต้องกำหนดไว้ในกฎกระทรวงให้เป็นการซ้ำซ้อนอีก อีกประการหนึ่งที่ดินแปลงเดียวจะมีเอกสารสำคัญสำหรับที่ดิน ๒ ประเภท ซ้อนกันอยู่ในคราวเดียวกันไม่ได้ จึงต้องทำการเพิกถอนหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดินออกไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายก่อน แล้วจึงออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

ส่วนที่ตามกฎกระทรวงฯ กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตรวจสอบสิทธิในที่ดินของผู้คัดค้านนั้น แม้จะเป็นหน้าที่แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดก็สามารถสั่งการให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๓/๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินดำเนินการได้โดยอนุโลมถือปฏิบัติตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๓/๐๘/ว ๓/๐๓ ลงวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๓๐

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ และสั่งให้เจ้าหน้าที่ทราบเพื่อถือปฏิบัติต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(ลงชื่อ) **วิเชียร รัตนะพีระพงศ์**

(นายวิเชียร รัตนะพีระพงศ์)

อธิบดีกรมที่ดิน

กองสำรวจและควบคุมที่ดินของรัฐ

โทร. ๒๒๒๑๔๔๐

โทรสาร ๒๒๒๒๔๕๑

(สำเนา)

ที่ มท ๐๓/๑๙/ว ๓๙๔๑๔

กรมที่ดิน

ถนนพระพิพิธ กทม. ๑๐๒๐๐

๒๓ ธันวาคม ๒๕๔๐

เรื่อง การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตที่ดินของรัฐ

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด

อ้างถึง หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๖๑๙/ว ๐๔๔๑๓ ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๓๙

ตามที่กรมที่ดินได้วางแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตที่ดินของรัฐ ตามหนังสือที่อ้างถึง ขณะนี้มีปัญหาเรื่องการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดิน พ.ศ. ๒๔๘๑ และพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมกสิกรรม และนิคมนาเกลือในรูปสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๐๐ กรมที่ดินจึงยกเลิกหนังสือที่อ้างถึง และให้พนักงานเจ้าหน้าที่ถือปฏิบัติใหม่ กรณีการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตที่ดินของรัฐ ดังต่อไปนี้

๑. กรณีที่ราษฎรขอลอกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของรัฐ เช่น ที่สาธารณประโยชน์ ที่ราชพัสดุ และที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทุกประเภท ก่อนจะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้จังหวัดนำเรื่องดังกล่าวเสนอต่อคณะกรรมการประสานการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐส่วนจังหวัด (กปร. ส่วนจังหวัด) พิจารณาตรวจสอบการครอบครองที่ดินของบุคคลผู้เข้าครอบครองที่ดินของรัฐเพื่อพิสูจน์สิทธิในที่ดินก่อน ผลเป็นประการใด ก็ให้จังหวัดพิจารณาดำเนินการไปตามอำนาจหน้าที่

กรณีที่ราษฎรขอลอกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของรัฐ ในเขตกรุงเทพมหานคร ให้สำนักงานที่ดินกรุงเทพมหานครสรุปเรื่องเสนอให้กรมที่ดินส่งเรื่องให้คณะกรรมการประสานการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐส่วนกลาง (กปร. ส่วนกลาง) พิจารณาตรวจสอบการครอบครองที่ดินของบุคคลผู้เข้าครอบครองที่ดินของรัฐ เพื่อพิสูจน์สิทธิในที่ดินก่อนทุกแปลงเช่นเดียวกัน ผลการพิจารณาของ กปร. ส่วนกลางเป็นประการใด ก็ให้เจ้าพนักงานที่ดินกรุงเทพมหานครพิจารณาดำเนินการไปตามอำนาจหน้าที่

๒. กรณีที่ได้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้กับราษฎรไปแล้ว ต่อมาปรากฏข้อเท็จจริงในภายหลังว่า ได้ออกทับที่ดินของรัฐที่กล่าวมาข้างต้น หรือส่วนราชการผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลที่ดินของรัฐร้องขอให้ตรวจสอบก่อนที่จังหวัดจะพิจารณาดำเนินการเพิกถอนหรือแก้ไขเอกสารสิทธินั้นๆ จังหวัดควรนำเรื่องเสนอต่อคณะกรรมการประสานการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐส่วนจังหวัด (กปร. ส่วนจังหวัด) พิจารณาให้ความเห็นอีกครั้งหนึ่ง ผลเป็นประการใด ก็ให้จังหวัดพิจารณาดำเนินการไปตามอำนาจหน้าที่

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ และสั่งให้เจ้าหน้าที่ทราบและถือปฏิบัติต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(ลงชื่อ) วิเชียร รัตนะพีระพงศ์

(นายวิเชียร รัตนะพีระพงศ์)

อธิบดีกรมที่ดิน

กองหนังสือสำคัญ

โทร. ๕๐๓๓๙๕๙

(สำเนา)

ที่ มท ๐๓/๒๖/ว ๐๓/๒๕๒

กรมที่ดิน

ถนนพระพิพิธ กท ๑๐๒๐๐

๒๐ มีนาคม ๒๕๕๔

เรื่อง ขอมความเข้าใจการรังวัดตรวจสอบที่สาธารณประโยชน์ที่ไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง**เรียน** ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด**อ้างถึง** หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๖๐๖/ว ๓๐๓/๔๓ ลงวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๓๙

ตามหนังสือที่อ้างถึง กรมที่ดินได้วางแนวทางปฏิบัติการรังวัดสอบเขตที่ดินสาธารณประโยชน์ที่ไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง โดยให้ผู้มีหน้าที่ดูแลที่ดินสาธารณประโยชน์ แจกเป็นหนังสือมายังสำนักงานที่ดินเพื่อขอความร่วมมือ ให้สำนักงานที่ดินจัดส่งเจ้าหน้าที่ไปช่วยทำการรังวัดตรวจสอบแนวเขตที่ดินสาธารณประโยชน์ โดยถือหนังสือขอความร่วมมือเป็นคำขอและอนุโลมถือปฏิบัติตามระเบียบ กรมที่ดิน ว่าด้วยการรังวัดสอบเขต แบ่งแยก และรวมโฉนดที่ดิน พ.ศ. ๒๕๒๗ หมวด ๑ ข้อ ๕ กับคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๑๕๘/๒๕๐๑ ลงวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๐๑ เรื่อง ระเบียบปฏิบัติในการรังวัดทำแผนที่ และการระวางแนวเขตที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งเกิดขึ้นโดยสภาพ เว้นแต่การปักหลักเขตที่ดินให้ใช้หลักไม้ปักแทน ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

ปัจจุบันในการปฏิบัติงานรังวัดสอบเขตที่ดินสาธารณประโยชน์ที่ไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้เกิดปัญหาโดยพนักงานเจ้าหน้าที่จะอ้างว่า ไม่สามารถเข้าไปในที่ดินข้างเคียง ที่สาธารณประโยชน์ที่มีการรังวัดสอบเขตได้ หากเจ้าของที่ดินข้างเคียงนั้นมิได้ขอรังวัดสอบเขตที่ดินด้วย ดังนั้น เมื่อมีการรังวัดที่ดินสาธารณประโยชน์หรือทางสาธารณประโยชน์ที่ไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เพื่อต้องการทราบว่าที่ดินแปลงข้างเคียงบุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์หรือไม่ พนักงานเจ้าหน้าที่มักจะบอกให้เจ้าของที่ดินที่ถูกอ้างว่าเป็นผู้บุกรุกนั้น ไปขอรังวัดสอบเขตที่ดินด้วย ซึ่งก็เป็นไปไม่ได้ที่ผู้บุกรุกจะไปขอรังวัด บัดนี้ คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาแล้วเห็นว่า พนักงานเจ้าหน้าที่ในการรังวัดสอบเขตที่ดินสาธารณประโยชน์ที่ไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงมีอำนาจที่จะเข้าไปในที่ดินข้างเคียงเพื่อประโยชน์ในการรังวัดได้ตามมาตรา ๖๖ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แม้เจ้าของที่ดินข้างเคียงนั้นจะได้ขอรังวัดก็ตาม

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ และส่งเจ้าหน้าที่ถือปฏิบัติต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(ลงชื่อ) **ยงยุทธ วิชัยดิษฐ**

(นายยงยุทธ วิชัยดิษฐ)

อธิบดีกรมที่ดิน

สำนักบริหารและส่งเสริมการรังวัด

โทร. ๒๒๑๔๔๒๑

โทรสาร ๒๒๓๐๓๒๖

(สำเนา)

ด่วนมาก

ที่ มท ๐๕๑๑.๔/ว ๒๔๓๔

กระทรวงมหาดไทย

ถนนอัษฎางค์ กทม. ๑๐๒๐๐

๒๑ กรกฎาคม ๒๕๔๖

เรื่อง การแก้ไขปัญหการบุกรุกที่ดินของรัฐ

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด

อ้างถึง หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๕๑๑.๒/ว ๓/๓/๓ ลงวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๔๖

ตามหนังสือที่อ้างถึง ได้ส่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการแก้ไขปัญหการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๕ พร้อมคำสั่งที่เกี่ยวข้องมาเพื่อทราบ และว่าตามระเบียบใหม่นี้ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องทำหน้าที่ประธาน กปร. จังหวัดด้วยตนเอง นั้น

เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายปราบปรามผู้มีอิทธิพล และได้กำหนดพฤติการณ์ส่วนบุคคลที่เข้าข่ายผู้มีอิทธิพลไว้ ๑๕ ประเภท มีเรื่องการบุกรุกที่ดินสาธารณะ และหรือทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรวมอยู่ด้วย และโดยที่ กปร. จังหวัด มีอำนาจหน้าที่แก้ไขและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ จึงมีส่วนสนับสนุนการดำเนินงานตามนโยบายปราบปรามผู้มีอิทธิพล ดังนั้น เพื่อให้การแก้ไขปัญหการบุกรุกที่ดินของรัฐ ได้รับการแก้ไขอย่างเป็นรูปธรรม มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่อง และเป็นการสนองต่อนโยบายปราบปรามผู้มีอิทธิพล จึงขอให้จังหวัดและ กปร. จังหวัดดำเนินการดังนี้

๑. ควบคุม กำกับ ติดตาม ดูแล ให้หน่วยงานของรัฐที่ดูแลหรือใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ให้หมั่นตรวจสอบ ระมัดระวังอย่าให้มีการบุกรุกที่ดินของรัฐเป็นอันขาด หากมีหรือพบเห็นการบุกรุกที่ดินของรัฐให้ดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง และดำเนินการตามนโยบาย แผนงาน มาตรการแก้ไขปัญห และป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐตามที่ กปร. กำหนด โดยเคร่งครัด ถ้าปรากฏว่าการบุกรุกที่ดินของรัฐดังกล่าวมีเจ้าหน้าที่ผู้ใดให้การสนับสนุนช่วยเหลือหรือมีส่วนร่วมด้วย ก็ให้ดำเนินการทางวินัยและคดีอาญาโดยเด็ดขาดทุกรายไป

๒. ให้หน่วยงานของรัฐที่ดูแล หรือใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ หรือดำเนินการเกี่ยวกับการบุกรุกที่ดินของรัฐ สำรวจตรวจสอบว่าการบุกรุกที่ดินของรัฐอยู่ระหว่างดำเนินการหรือไม่ ถ้ามี มีจำนวนกี่เรื่อง เรื่องใด รายใดบ้าง ดำเนินการอยู่ขั้นตอนใด มีปัญหาอุปสรรคใดที่ไม่สามารถแก้ไขปัญหการบุกรุกที่ดินของรัฐให้ยุติไปได้ เช่น ไม่ชัดเจนว่าเป็นที่สาธารณประโยชน์หรือไม่ หรือไม่ทราบขอบเขตที่แน่นอน ฯลฯ จากนั้นให้หน่วยงานดังกล่าวสรุปข้อเท็จจริง ความเป็นมาทั้งหมดพร้อมความเห็นเสนอ กปร. จังหวัดพิจารณาให้เป็นที่ยุติต่อไป

๓. กรณีราษฎรขอกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินของรัฐ ให้จังหวัดนำเรื่องเสนอ กปร. จังหวัดพิจารณาก่อนทุกราย ทั้งนี้ ตามนัยหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๓/๑๙/ว ๓๙๔๘๑๔ ลงวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๔๐ ซึ่งกรมที่ดินได้เวียนมาให้เจ้าพนักงานที่ดินถือปฏิบัติแล้ว และหากพบว่าเจ้าหน้าที่ที่ดินผู้ใดดำเนินการโดยไม่ชอบหรือโดยทุจริต หรือดำเนินการไปโดยผิดพลาดคลาดเคลื่อนให้แจ้งหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบกฎหมายโดยเร็ว

๔. เพื่อให้การปฏิบัติงานของ กบร. จังหวัด ซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐได้เป็นไปอย่างต่อเนื่อง และมีผลงานที่เป็นรูปธรรม จังหวัดควรจัดให้มีการประชุม กบร. จังหวัดเป็นประจำทุกเดือน อย่างน้อยเดือนละ ๑ ครั้ง

จึงเรียนมาเพื่อทราบและถือปฏิบัติ

ขอแสดงความนับถือ

(ลงชื่อ) **เสริมศักดิ์ พงษ์พานิช**

(นายเสริมศักดิ์ พงษ์พานิช)

ปลัดกระทรวงมหาดไทย

กรมที่ดิน

สำนักจัดการที่ดินของรัฐ

โทร. ๐-๒๒๒๒-๑๔๔๐

โทรสาร ๐-๒๒๒๒-๒๔๕๑

มท. ๕๐๘๐๑-๑๒ ต่อ ๒๕๔, ๓๓/๐

(สำเนา)

ที่ มท ๐๕๑๑.๔/ว ๗/๑๔๒

กรมที่ดิน

ถนนพระพิพิธ กทม. ๑๐๒๐๐

๑๖ มีนาคม ๒๕๕๒

เรื่อง การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด

อ้างถึง ๑. หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๖๐๔/ว ๕๖๓/๔๔ ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๑๖

๒. หนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๖๐๓/ว ๒๔๑๖๓/ ลงวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๒๑

ตามที่กรมที่ดินได้วางแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอในการดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน และการยื่นแสดงความประสงค์ขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไว้แล้ว โดยในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงนั้น มาตรา ๘ ตรี วรคสอง แห่งประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติว่า แบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งกฎกระทรวงฉบับที่ ๒๖ (พ.ศ. ๒๕๑๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๑๗ ข้อ ๑ กำหนดให้ทบวงการเมืองผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษา เป็นผู้แสดงความประสงค์ในการขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงต่ออธิบดี และในกรณีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน กระทรวงมหาดไทยในฐานะที่เป็นทบวงการเมืองผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษา ได้มีคำสั่ง ที่ ๙๔๘/๒๕๑๖ ลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๑๖ มอบหมายให้นายอำเภอท้องที่ที่ดินตั้งอยู่เป็นผู้ดำเนินการแทน ดังนั้น ในการดำเนินการขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน นายอำเภอจึงเป็นผู้ยื่นคำขอ (แสดงความประสงค์แทนกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นทบวงการเมือง ผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษา) 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 บัญญัติให้นายอำเภอมีหน้าที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และสิ่งซึ่งเป็นสาธารณประโยชน์อื่นอันอยู่ในเขตอำเภอ

กรมที่ดินพิจารณาแล้วเห็นว่า จากการแก้ไขบทบัญญัติตามความในมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ เป็นผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ดังนั้น ในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง นอกจากนายอำเภอจะเป็นผู้แสดงความประสงค์แทนกระทรวงมหาดไทยแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสถานะเป็น “ทบวงการเมือง”

ตามคำนิยามในมาตรา ๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ก็สามารถแสดงความประสงค์ขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้เช่นเดียวกัน สำหรับการดำเนินการเกี่ยวกับการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง รวมทั้งการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น นายอำเภอยังคงมีหน้าที่ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการดังกล่าวตามกฎหมาย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ และแจ้งให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทราบและถือปฏิบัติต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(ลงชื่อ) **อนุวัฒน์ เมธีวิบูลวุฒิ**
(นายอนุวัฒน์ เมธีวิบูลวุฒิ)
อธิบดีกรมที่ดิน

สำนักจัดการที่ดินของรัฐ
โทร./โทรสาร ๐ ๒๒๒๒ ๑๔๔๐

แบบตรวจสอบเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์/ที่ราชพัสดุ

ชื่อผู้ร้อง.....
 ชื่อที่สาธารณประโยชน์/ที่ราชพัสดุ.....
 ตั้งอยู่ที่ตำบล.....อำเภอ.....จังหวัด.....

ลำดับที่	รายการตรวจสอบ
๑	สถานะของที่ดิน ๑.๑ () กรณีเป็นที่สาธารณประโยชน์ () โดยการสงวนหวงห้ามก่อนการใช้ พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดิน รกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ () โดย พรฎ. ซึ่งออกตาม พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามฯ พ.ศ. ๒๔๙๗ () โดยสภาพการใช้ประโยชน์ร่วมกันตั้งแต่..... () โดยประการอื่นๆ เช่น โดยการอุทิศ () โดยการสงวนหวงห้ามตามมาตรา ๒๐ (๔) ประมวลกฎหมายที่ดิน () อื่นๆ (ระบุ)..... ๑.๒ () กรณีเป็นที่ราชพัสดุ () เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา () เป็นทรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ () โดยการสงวนหวงห้ามตามมาตรา ๒๐ (๔) ประมวลกฎหมายที่ดิน คณะกรรมการจัดที่ดิน () อื่นๆ (ระบุ)..... ๒ กรณีที่ข้อเท็จจริงยังไม่ยุติ ว่าเป็นที่สาธารณประโยชน์หรือไม่ และมีอาณาเขต แคไหน เพียงใด () ตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการสอบสวนเกี่ยวกับการบุกรุกที่หรือทางสาธารณประโยชน์ พ.ศ. ๒๕๓๙ () รั้งวัดทำแผนที่/รั้งวัดเพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง () องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความเห็น () อำเภอ/จังหวัด ให้ความเห็น () กบร. จังหวัดพิจารณา () อื่นๆ (ระบุ)..... ๓ กรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับสถานะของที่ดิน ว่าเป็นที่ดินประเภทใด เช่น ที่สาธารณประโยชน์/ที่ราชพัสดุ () ให้ส่วนราชการที่มีหน้าที่ดูแลร่วมกันพิจารณา () ส่งให้ กบร. จังหวัดพิจารณา () อื่นๆ (ระบุ).....

ลำดับที่	รายการตรวจสอบ
๔	จากข้อ ๒ กรณีที่มีการรังวัดเพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง () ยื่นคำขอ/นัดทำการรังวัด,ออกหมายข้างเคียง,วางเงินค้ำมัดจำรังวัด () นำชี้เขต () มีผู้คัดค้านชั้นรังวัด/ไม่มี () รังวัดแสดงเขตที่มีผู้คัดค้านชั้นรังวัด () ประกาศหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง () มีผู้คัดค้านชั้นประกาศ/ไม่มี () รังวัดแสดงเขตที่มีผู้คัดค้านชั้นประกาศ () ผู้คัดค้านมีหลักฐานแสดงสิทธิในที่ดิน/ไม่มี () ไม่มีหลักฐาน ใช้สิทธิทางศาล ปฏิบัติตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๔๕ วรรค ๒ (๑) () มีหลักฐาน สอบสวนสิทธิ ปฏิบัติตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ ๔๕ วรรค ๒ (๒) () ออก นสล. ส่วนที่ไม่มีผู้คัดค้านไปก่อน () พิสูจน์สิทธิตามระเบียบ กพร. () อ่านแปลภาพถ่ายทางอากาศ () กพร. มีมติ () หน่วยงานของรัฐเห็นด้วยกับมติ กพร./ไม่เห็นด้วย () เห็นด้วย ให้แจ้งเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดดำเนินการตามระเบียบและกฎหมาย () ไม่เห็นด้วย ให้พิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ () กรณีรังวัดได้เนื้อที่น้อยกว่าเดิม () มีความเห็นของสภาตำบลหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น/ไม่มี () ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง () อื่นๆ (ระบุ).....
๕	กรณีที่มีการรังวัดตรวจสอบแนวเขต นสล. () ยื่นคำขอ () นัดรังวัด () รังวัดได้รูปแผนที่ เนื้อที่ เท่าเดิม () รูปแผนที่/เนื้อที่ เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม () ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งได้รับมอบหมายจากอธิบดีสั่งแก้ไขรูปแผนที่/เนื้อที่ตามระเบียบกรมที่ดินว่าด้วยการเพิกถอนหรือแก้ไข นสล. พ.ศ. ๒๕๒๙ () กรณีมีผู้คัดค้านการรังวัดตรวจสอบแนวเขต ให้พนักงานเจ้าหน้าที่สั่งการไปตามอำนาจหน้าที่ผู้คัดค้านสามารถอุทธรณ์คำสั่งได้ () กรณีที่หน่วยงานราชการคัดค้าน ให้เสนอปลัดกระทรวงมหาดไทยสั่งการ () อื่นๆ (ระบุ).....
๖	มีการฟ้องร้องดำเนินคดี () มี () ไม่มี

(สำเนา)

บันทึกการรายงาน

ผลการสำรวจแนวเขตที่ดินสาธารณประโยชน์ทุ่งเขาพระ
อำเภอหนองบัว จังหวัดนครสวรรค์

ตามที่ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี ได้มีคำสั่ง ที่ ๒๐/๒๕๒๖ ลงวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๖ และคำสั่ง ที่ ๑๐๕/๒๕๒๖ ลงวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๒๖ แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาปัญหาพิพาทในที่ดินสาธารณประโยชน์ทุ่งเขาพระ อำเภอหนองบัว จังหวัดนครสวรรค์ โดยกำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการสำรวจแนวเขตที่แน่นอนของที่ดินสาธารณประโยชน์แปลงนี้และทำการรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแห่งนี้ให้เสร็จสิ้นไปโดยเร็ว รวมทั้งดำเนินการสอบสวนการเข้ามาอยู่อาศัยของราษฎรในที่สาธารณะแปลงนี้ ถ้าปรากฏว่าราษฎรได้มาอยู่อาศัยอยู่ก่อนหรือได้เข้ามาอยู่อาศัยโดยสืบทอดกันมาก่อน พ.ศ. ๒๕๓๒ ก็ให้กันที่ดินส่วนที่เป็นของราษฎรนั้นออกจากที่สาธารณะ นั้น

บัดนี้ คณะกรรมการได้พิจารณาดำเนินการตามคำสั่งแล้ว ขอรายงานผลดังนี้

ในการดำเนินการได้กำหนดแบ่งแนวทางการทำงานออกเป็น ๓ ขั้นตอน คือ ในขั้นตอนที่ ๑ เป็นการดำเนินการพิจารณากำหนดแนวเขตที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันทุ่งเลี้ยงสัตว์ “ทุ่งเขาพระ” ที่แน่นอน และดำเนินการรังวัดจัดทำแผนผังแสดงแนวเขตในขั้นตอนที่ ๒ ดำเนินการตรวจสอบบริเวณเนื้อที่ในทุ่งเลี้ยงสัตว์ ทุ่งเขาพระ ที่ราษฎรเข้าถือครอง รวมทั้งบริเวณที่ดินส่วนที่ทางราชการได้มีการออกหนังสือสำคัญไปแล้ว เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงว่าการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินในบริเวณทุ่งเลี้ยงสัตว์ให้แก่เอกชนไปนั้นในแต่ละรายได้กระทำไปโดยถูกต้อง เพียงใด และมีผู้ใดหรือไม่ที่ได้เข้าถือครองอยู่ก่อนนำที่ดินแปลงนี้ขึ้นทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ เพื่อจะได้ดำเนินการกันที่ดินดังกล่าวออกจากเขตทุ่งเลี้ยงสัตว์ ตามนัยคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๑๐๕/๒๕๒๖ ลงวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๒๖ และในขั้นตอนที่ ๓ จะนำที่ดินดังกล่าวขอลงทะเบียนออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงตามมาตรา ๘๘ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดินต่อไป

การดำเนินการในขั้นตอนที่ ๑

ข้อเท็จจริง จากการตรวจสอบสถานที่เกิดเหตุ เอกสารหลักฐาน และบุคคลที่เกี่ยวข้อง ข้อเท็จจริงได้ความว่า

๑. ที่ดินบริเวณทุ่งเขาพระนี้ เดิมเป็นบริเวณที่ดินอยู่ในเขตปกครองของอำเภอชุมแสง จังหวัดนครสวรรค์ เป็นที่ดินที่ราษฎรในเขตหลายท้องที่ได้ใช้เป็นทุ่งเลี้ยงสัตว์มาเป็นเวลานาน โดยไม่มีหลักฐานยืนยันได้แน่นอนว่า เริ่มใช้เป็นทุ่งเลี้ยงสัตว์มาตั้งแต่เมื่อใด คงมีแต่ถ้อยคำของกำนันแหวน บุญนาง นายสนธิ รอดบำรุง ซึ่งดำรงตำแหน่งที่ดินอำเภอ (ปี ๒๕๓๔-๒๕๓๕) นายประเทือง จำเริญผล อดีตปลัดอำเภอหนองบัว และนายเชิญ นวลละออง อดีตกำนันหนองบัว (ปี ๒๕๔๓-๒๕๔๔) ยืนยันว่าเป็นทุ่งเลี้ยงสัตว์มากกว่า ๕๐ ปี ก่อนที่จะมีการนำขึ้นทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ เมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๒

๒. เมื่อวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๓๑ ได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทย ยกฐานะตำบลหนองบัว อำเภอชุมแสง ขึ้นเป็น “กิ่งอำเภอหนองบัว” อยู่ในความปกครองของอำเภอชุมแสงเขตที่ดินบริเวณทุ่งเลี้ยงสัตว์แปลงนี้จึงมาขึ้นอยู่ในเขตปกครองของกิ่งอำเภอหนองบัว อำเภอชุมแสง และต่อมาเมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงได้ยกฐานะกิ่งอำเภอหนองบัวขึ้นเป็นอำเภอหนองบัว พื้นที่เขตที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินทุ่งเขาพระจึงขึ้นอยู่ในเขตปกครองของอำเภอหนองบัว

๓. เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๙๒ กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ ๓๕๓/๒๔๙๒ ลงวันที่ ๒ กันยายน ๒๔๙๒ สั่งให้ทุกท้องที่นาที่ดินที่มีสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินทุกแปลง ขึ้นทะเบียนจัดทำบัญชีไว้เพื่อประโยชน์แก่การตรวจสอบและรักษาที่หลวง อำเภอชุมแสง จึงได้นำที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินทุ่งเลี้ยงสัตว์เขาพระ ส่วนที่อยู่ในเขตท้องที่ตำบลหนองบัว กิ่งอำเภอหนองบัว ขึ้นทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ไว้ เมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๔๙๒ จากการตรวจสอบหลักฐานจากอำเภอหนองบัวและจังหวัดนครสวรรค์ ไม่อาจหาหลักฐานต้นฉบับเดิมที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้เมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๒ คงปรากฏแต่เพียงสำเนาทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ของตำบลหนองบัว อำเภอหนองบัว จังหวัดนครสวรรค์ ที่สำเนาจากทะเบียนฉบับเดิม โดยมีนายสืบศักดิ์ สุขไทย ลงนามเป็นผู้สำรวจลงทะเบียน และมีนายอรุณ วิไลรัตน์ นายอำเภอหนองบัว (เมษายน ๒๕๐๒-กรกฎาคม ๒๕๐๔) เป็นผู้ลงนามรับรอง สำเนาถูกต้อง และอีกฉบับหนึ่งซึ่งได้จดแจ้งสำรวจลงทะเบียนเมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๑๔ โดยระบุว่า นายทวีป โอชารส ได้คัดลอกมาจากทะเบียนเดิม เลขที่ ๑ ขึ้นทะเบียนไว้เมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๔๙๒ ซึ่งสำเนาทะเบียนดังกล่าวทั้ง ๒ ฉบับ ได้ระบุอาณาเขตของที่ดินไว้ว่า

ทิศเหนือ	จดหนองบัว	ยาว ๑๐๐ เส้น
ทิศใต้	จดคลองเสมา	ยาว ๑๐๐ เส้น
ทิศตะวันออก	จดเขาสูง	ยาว ๒๐๐ เส้น
ทิศตะวันตก	จดหนองคอก หนองแขวนปลอก	ยาว ๒๐๐ เส้น

ฉบับคัดลอกฉบับที่ ๑ เป็นสำเนาทะเบียนฉบับที่คัดลอกจากทะเบียนต้นฉบับที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้ครั้งแรกที่อำเภอชุมแสง เนื่องจากกิ่งอำเภอหนองบัวแยกการปกครองออกมาจากอำเภอชุมแสง และการคัดลอกครั้งที่ ๒ กระทำเพราะเหตุกระทรวงมหาดไทยเปลี่ยนแปลงทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์

๔. จังหวัดนครสวรรค์ได้เคยดำเนินการรังวัดกำหนดเขตที่ดินสาธารณะทุ่งเขาพระแปลงนี้ เพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแล้ว ๒ ครั้ง ดังนี้

๔.๑ การรังวัดเมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๑ เพื่อกำหนดรูปแบบที่ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง โดยมีนายสนธิ รอดบำรุง พนักงานที่ดินอำเภอหนองบัวเป็นเจ้าหน้าที่นำรังวัด ร่วมกับกำนันแหวน บุญนาง ในการรังวัดครั้งนั้น ทางด้านทิศเหนือ ได้รังวัดโดยยึดเอาทางน้ำธรรมชาติที่ชื่อว่า “ร่องเอื้อง” เป็นสุดเขต ส่วนทางด้านทิศใต้ มิได้นำรังวัดจดคลองเสมาตามที่ระบุไว้ในทะเบียน ได้รังวัดโดยถือเอาทางสาธารณประโยชน์ สายหนองบัว-บ้านหนองไผ่ เป็นสุดเขตทางทิศใต้ (โดยอ้างว่าบริเวณที่ดินระหว่างทางสาธารณประโยชน์ สายหนองบัว-บ้านหนองไผ่ กับคลองเสมานั้น มีสภาพเป็นที่นาซึ่งราษฎรได้เข้าทำประโยชน์เดิมเนื้อที่แล้ว) ด้านทิศตะวันออก (ซึ่งทะเบียนระบุจดเขาสูง) ได้รังวัดโดยยึดเอาทางสาธารณประโยชน์และที่ป่า เป็นสุดเขต ได้มีการปักเขตที่สาธารณประโยชน์ตามที่นำรังวัดไว้แล้ว และได้นำรูปแบบที่ปิดประกาศรอผู้คัดค้านจึงได้มีผู้ร้องเรียนหลายรายคัดค้าน การรังวัดที่ดินทางด้านทิศเหนือ โดยอ้างว่ารังวัดทับที่ดินของตน ในจำนวนผู้ร้องเรียนดังกล่าว ได้มีนายพิมพ์ เหมือนศรี บิดาของ น.ส. พรพิศ เหมือนศรี (ผู้ยื่นคำร้องเรียนต่อ นายกรัฐมนตรีตามหนังสือ ฉบับลงวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๖ เพื่อประกอบเรื่องคณะกรรมการพิจารณาปัญหาพิพาทในที่ดินสาธารณประโยชน์ทุ่งเขาพระ) กับพวก คือ นายชิต พุดดี นายชาญ พุดดี นายประเชิญ คุ่มพลอย นายดวน เชื้อนุ่น นายน้อย แสงทอง นายโปร่ง โพธิ์ศรี นางหนู เหมือนศรี น.ส. โสภิส เหมือนศรี นายสุรินทร์ พูลสวัสดิ์ นายปาน ชัยชนะ นายโพธิ์ คำสังข์ นายสือ ครอบสิน นางจิต สุพีระ และนายช่วง ครอบสิน โดยนายพิมพ์ เหมือนศรี ได้ยื่นคำร้องเรียนต่อคณะกรรมการเรื่องรื้อรังทุกซ์ตามพระราชบัญญัติเรื่องรื้อรังทุกซ์ พ.ศ. ๒๔๙๒ และคณะกรรมการเรื่องรื้อรังทุกซ์ได้มีคำวินิจฉัยตามคำวินิจฉัยที่ ๕/๒๕๑๖ ลงวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๑๖ ว่า ให้ยกคำร้องทุกซ์ เนื่องจากที่ดินบริเวณเกิดเหตุรื้อรังทุกซ์ที่ผู้ร้องอ้างว่า

มีสิทธิครอบครองนั้นเป็นที่ดินอยู่ในเขตที่สาธารณะสำหรับเลี้ยงสัตว์ของราษฎร ผู้ร้องได้เข้าบุกเบิกกันสร้างและรับซื้อรับโอนมาจากผู้อื่น ภายหลังใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ โดยมีได้ขอจับจองต่อเจ้าหน้าที่และมีได้มีหนังสือสำคัญประการใด เป็นการบุกรุกเข้าไปทำกินโดยไม่มีสิทธิ

๔.๒ การรังวัดเมื่อ พ.ศ. ๒๕๒๓ ซึ่งกระทำขึ้นเนื่องจาก น.ส.พรพิศ เหมือนศรี ได้ร้องเรียนต่อนายอำเภอหนองบัวว่า ทางราชการไม่ยอมออก น.ส. ๓ ให้คณะกรรมการสอบสวนที่จังหวัดแต่งตั้งตามคำสั่งที่ ๒๔๖/๒๕๒๒ ลงวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๒ ได้เสนอขอให้สำรวจรังวัดที่ดินสาธารณะประโยชน์ทุ่งเขาพระอีกครั้งเพื่อให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ร้องเรียนในการรังวัดครั้งนี้ คณะกรรมการชี้เขตที่ตั้งตามคำสั่งอำเภอหนองบัวที่ ๓/๑/๒๕๒๓ ลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๒๓ ได้นำชี้รังวัดไปตามแนวเขตที่ระบุในทะเบียน

๕. เมื่อ พ.ศ. ๒๕๒๐ ได้มีการเดินสำรวจออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่ราษฎรตามโครงการเดินสำรวจออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยใช้รูปถ่ายทางอากาศ ได้ยึดเอาแนวเขตตามรูปแผนที่ที่รังวัดเมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๑ และได้มีการออกหนังสือสำคัญให้แก่ราษฎรไปเป็นจำนวนมากในบริเวณที่ดินระหว่างทางสาธารณประโยชน์สายหนองบัว-บ้านหนองไผ่ กับคลองเสมา (อันเป็นแนวเขตทางทิศใต้ของที่ดินทุ่งเลี้ยงสัตว์เขาพระที่ระบุในทะเบียน) และได้มีหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๖๐๓/๑๐๐๓๒ ลงวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๒๐ อนุมัติให้กันเขตที่ดินเอกชนบางรายที่ครอบครองอยู่ออกจากเขตที่สาธารณประโยชน์ทุ่งเขาพระ (รายนายชิต พุดดี)

๖. เนื่องจากการนำรังวัดกำหนดแนวเขตรูปแผนที่ที่สาธารณประโยชน์ทุ่งเขาพระ ที่กระทำขึ้นทั้ง ๒ คราว มีความแตกต่างกัน และมีผลทำให้มีการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้แก่ราษฎรไปเป็นจำนวนมาก จึงได้มีการประชุมหารือในระหว่างบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการสำรวจรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงทุ่งเขาพระเมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๒๔ ว่าควรใช้แนวเขตใดในการประชุมครั้งนั้น มีผู้เห็นว่าแม้รูปแผนที่ปี ๒๕๒๓ จะตรงตามทะเบียนมากกว่า แต่ควรใช้รูปแผนที่ในการรังวัดเมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๑ เป็นจำนวน ๒๓ คน โดยให้เหตุผลว่า หลังจากการรังวัดในปี พ.ศ. ๒๕๑๑ ได้มีการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ไปแล้วเป็นจำนวนมากและที่ดินบริเวณที่อยู่นอกเขตแผนที่ปี ๒๕๑๑ และในเขตแผนที่ปี ๒๕๒๓ มีราษฎรออาศัยครอบครองก่อนปี ๒๔๙๒ เป็นจำนวนมาก หากใช้รูปแผนที่ปี ๒๕๒๓ จะมีปัญหากับราษฎรมาก และมีผู้เห็นว่า ควรใช้ตามรูปแผนที่ปี ๒๕๒๓ ซึ่งตรงตามทะเบียน ซึ่งทางจังหวัด (โดยปลัดจังหวัด) ได้สรุปว่าแม้เสียงข้างมากจะเห็นว่าควรใช้รูปแผนที่ ปี ๒๕๑๑ แต่โดยที่เป็นแผนที่ที่รังวัดไม่ถูกต้องตรงตามทะเบียนซึ่งไม่เป็นการถูกต้องตามหลักนิติศาสตร์ จึงเห็นควรให้ถือตามรูปแผนที่ที่รังวัดตรงตามทะเบียน คือ รูปแผนที่ปี ๒๕๒๓

๗. แนวเขตของที่สาธารณประโยชน์แปลงนี้แม้จะได้มีการนำขึ้นทะเบียนไว้ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๙๒ แต่เนื่องจากไม่อาจหาทะเบียนเดิมที่ออกเมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๒ มาเป็นหลักฐาน คงมีแต่ฉบับที่คัดลอกต่อจากฉบับเดิม ๒ ครั้ง จึงเป็นเหตุให้ไม่มีข้อยืนยันได้ว่า ฉบับคัดลอกนั้นตรงตามฉบับเดิมหรือไม่ ซึ่งในเวลาต่อมาเมื่อมีการนำชี้แนวเขตเพื่อนำรังวัดและการให้ถ้อยคำในการสอบสวนเมื่อมีการร้องเรียน ได้มีความเห็นเกี่ยวกับแนวเขตของที่สาธารณประโยชน์แห่งนี้ไว้อย่างสับสนหลายความเห็น ดังนี้

๗.๑ จากเอกสารรายงานการประชุมเมื่อวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๒๔ ของคณะกรรมการสำรวจรังวัดเพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงในการรังวัดปี พ.ศ. ๒๕๒๓ นายหนุ่ม ศรสุนทร กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ สภาตำบลหนองบัว ผู้นำชี้เขตได้ให้ความเห็นว่า ด้านทิศเหนือเขตที่สาธารณะจุดคลองร้องบง ส่วนคลองที่แยกจากคลองร้องบงลงมาทางทิศใต้ คือ คลองวังเหียง คลองนี้อยู่ในที่สาธารณประโยชน์ทุ่งเขาพระ นายเชิญ นวลละออง อดีตกำนันตำบลหนองบัว กรรมการได้กล่าวว่าที่สาธารณประโยชน์ “ทุ่งเขาพระ” ทางทิศตะวันตกจดหนองแขวนปลอก และมาคูเมืองมาร่วมกับคลองป่อระริน ขึ้นไปทางหนอง

หุควายไปจตร่องบง ทิศตะวันออกจดทางด่านขวาง เชิงเขาสูง ทิศเหนือจดเขตหนองกลับ คลองร่องบง ทิศใต้จดคลองไม้แดง และตามรูปแผนที่ที่ทำการรังวัดไว้เมื่อวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๑๑ กับรูปแผนที่ที่ทำการรังวัดเมื่อวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๒๓ เขตที่สาธารณณะฯ ยังไม่ถูกต้อง

๓.๒ จากบันทึกถ้อยคำของนายเชิญ นวลละออง ที่ได้ให้ถ้อยคำไว้ต่อนายอำเภอหนองบัว เมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๑๕ นายเชิญฯ ให้ถ้อยคำไว้ว่า “ที่สาธารณประโยชน์แปลงนี้เป็นที่เลี้ยงสัตว์ สาธารณประโยชน์มาแต่เดิม และได้มีราษฎรหลายตำบล เช่น ตำบลหนองบัว ตำบลหนองกลับ ตำบลธารทหาร ได้เข้ามาเลี้ยงสัตว์ในฤดูทำนาและฤดูที่น้ำท่วมตั้งแต่ก่อนที่ข้าพเจ้าได้เข้ารับตำแหน่งกำนัน และข้าพเจ้าได้รายงานต่อทางอำเภอขอขึ้นทะเบียนที่สาธารณประโยชน์เป็นที่เลี้ยงสัตว์สาธารณประโยชน์ เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๙๒ ข้าพเจ้าได้นำประกาศไปปิด ณ ที่ดินแปลงนี้ก็ไม่มีผู้ใดคัดค้านหรือโต้แย้งแต่ประการใด” และจากบันทึกถ้อยคำลงวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๒๔ นายเชิญฯ ให้ถ้อยคำไว้ต่อผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย (นายศุภโยค พาณิชย์วิทย์) ว่า การที่ในทะเบียนระบุว่า ที่สาธารณประโยชน์แปลงนี้มีอาณาเขต

ทิศเหนือ	จดหนองบัว	ยาว ๑๐๐ เส้น
ทิศใต้	จดคลองเสม	ยาว ๑๐๐ เส้น
ทิศตะวันออก	จดเขาสูง	ยาว ๒๐๐ เส้น
ทิศตะวันตก	จดหนองคอก หนองแขวนพลอก	ยาว ๒๐๐ เส้น
เนื้อที่ ๒๐,๐๐๐ ไร่		

ไม่ถูกต้อง ไม่ตรงกับที่ดินได้สำรวจและส่งแบบสำรวจมาให้เจ้าหน้าที่ทางอำเภอลงรายการตามข้อเท็จจริง ที่ดินสาธารณะแปลงนี้เป็นที่สาธารณประโยชน์ทุ่งเขาพระ มีอาณาเขตดังนี้

ทิศเหนือ	จดคลองบ่อระรีน และคลองวังหินเพลิงและคลองวังเหียง จนถึงร่องบง ซึ่งเป็นลำน้ำเดียวกัน ยาวประมาณ จำไม่ได้
ทิศใต้	จดคลองเสม ยาวไปทางตะวันออกจนจดเขาน้ำสาด จำระยะไม่ได้
ทิศตะวันออก	จดทางด้านขวางเชิงเขาสูง จำระยะไม่ได้
ทิศตะวันตก	จากมุมหนองแขวนพลอกเลียบไปตามเส้นทางมุมหนองคูเมือง ไปทางทิศเหนือไปจดคลองบ่อระรีนทางทิศเหนือ จำระยะไม่ได้ จนจตร่องบง
เนื้อที่ประมาณ ๒๐,๐๐๐ ไร่	

๓.๓ นายสนธิ รอดบำรุง ให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการพิจารณาข้อพิพาทฯ เมื่อวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๒๖ ว่า ในการนำรังวัดเมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๑ นั้น ทิศเหนือรังวัดไว้จตร่องเอื้องหรือร่องบงเป็นเขต แต่ในทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์ระบุว่า จดเขตหนองบัวไม่ตรงกันนั้น เรื่องนี้ก่อนที่จะมีการรังวัดออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแปลงนี้ได้มีปัญหาเข้าหาหรือนายอำเภอหนองบัวในขณะนั้น คือ นายอรุณ วิไลรัตน์ แล้วในที่สุดนายอำเภอหนองบัวก็ได้นัดประชุมกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สภาตำบลหนองบัว และสภาตำบลหนองกลับ ร่วมกับที่ประชุมลงมติว่า ทิศเหนือ ที่แท้จริงคือสุดเขตอำเภอหนองบัว (คณะกรรมการเห็นว่า น่าจะเป็นตำบลหนองบัวมากกว่า) ซึ่งถือร่องน้ำธรรมชาติที่เรียกว่า “ร่องเอื้อง” เป็นแนวเขตธรรมชาติแบ่งเขตตำบลหนองบัวกับตำบลหนองกลับเป็นเขตเพราะคำว่า “หนองบัว” ในทะเบียนนั้น จะใช้เป็นเขตไม่ได้แน่นอน เนื่องจากอยู่ทางทิศตะวันตกของหนองคอก และหนองแขวนพลอก ประมาณ ๓ ก.ม. เศษ และเป็นหนองน้ำธรรมชาติอยู่กลางหมู่บ้านหนองบัวที่ประชาชนทั่วไปไปปลูกบ้านอยู่อาศัยมานานนับร้อยปีแล้วย่อมเป็นไปไม่ได้ที่เจ้าหน้าที่ในสมัยนั้นจะนำขึ้นทะเบียนไว้ โดยคลุมหมู่บ้านเกือบทั้งตำบลรวมไปด้วย และ “ร่องเอื้อง” กับ “ร่องบง” เป็นร่องเดียวกัน ส่วนที่เรียกชื่อผิดกันไปบ้างก็เป็นเรื่องการเรียกชื่อระหว่างต้นน้ำและปลายน้ำที่มีอยู่ทั่วไป และได้เริ่มทำการรังวัดครั้งแรกในด้านทิศเหนือนี้ก่อน

๓/๔ จากหลักฐานบันทึกข้อความของคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง กรณี น.ส.พรพิศ ร้องเรียนที่จังหวัดนครสวรรค์ ตามคำสั่งที่ ๒๔๖/๒๕๒๒ ลงวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๒ รายงานผลการสอบสวนต่อผู้ว่าราชการจังหวัดว่า

นายเชิญ นวลละออง ได้ให้ถ้อยคำต่อคณะกรรมการฯ ว่า สภาพที่สาธารณประโยชน์แปลงนี้ ทิศเหนือ จดคลองบ่อมะรืน และคลองหัวควาย หรือคลองหัวยบง ซึ่งต้นน้ำไหลมาจากเขาสูงเขาวังจันทร์ ตอนปลายคลองมะรืน เรียกว่า คลองวังเหียง เดิมคลองนี้ไหลลงสู่บ้านหนองบัว ซึ่งเป็นที่ราบปัจจุบันปลายคลองได้ตื้นเขินหมดสภาพไปแล้ว

คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงของจังหวัด พิจารณาแล้วเสนอความเห็น โดยมีข้อสังเกตว่า หลักฐานสำเนาทะเบียนที่ดินสาธารณประโยชน์แปลงนี้ได้คัดลอกมาจากทะเบียนเดิม เล่มที่ ๑ ซึ่งขึ้นทะเบียนไว้เมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๔๙๒ โดยคัดลอกใหม่เมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๑๕ อาจมีการผิดพลาดในการคัดลอกได้ เนื่องจากตามแผนที่ภูมิประเทศที่อ้างอิง แสดงคลองวังเหียง เริ่มต้นจากเชิงเขาพระโหลไปลงหนองม่วง บ้านหนองม่วงซึ่งอยู่ทิศเหนือของที่ดินสาธารณประโยชน์ “ทุ่งเขาพระ” แปลงนี้ การเขียนหรือคัดลอกเพื่อขึ้นทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ อาจผิดพลาด โดยเขียนหนองม่วงเป็นหนองบัวก็อาจเป็นไปได้ ทำให้ผิดจากสภาพความเป็นจริงตามธรรมชาติไป และคณะกรรมการฯ เชื่อว่าตามสภาพความเป็นจริง อาณาเขตทิศเหนือของที่ดินสาธารณประโยชน์ทุ่งเขาพระ มิได้จดหนองบัว แต่น่าจะจดแนวคลองที่ต้นน้ำไหลจากเขาสูงมาถึงคลองวังเหียงและบริเวณที่มีสภาพเป็นป่าทั้งหมด ด้านทิศใต้ของถนนสายหนองบัว – ชุมแสง ในปัจจุบัน

ความเห็น

จากข้อเท็จจริงดังกล่าว คณะกรรมการพิจารณาปัญหาพิพาทฯ เห็นว่า ก่อนที่จะพิจารณา กำหนดแนวเขตที่สาธารณประโยชน์แปลงนี้ ว่ามีแนวเขตอย่างไร ในขณะที่ที่สาธารณประโยชน์แปลงนี้ ยังมีได้มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงขึ้นไว้นี้มาตรา ๔ ตริ วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้บัญญัติว่า ที่สาธารณประโยชน์สำหรับราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันแปลงใดยังไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เขตของที่ดินดังกล่าวให้เป็นไปตามหลักฐานของทางราชการ ที่สาธารณประโยชน์ทุ่งเขาพระที่เป็นปัญหาพิพาทอยู่ขณะนี้ ได้มีหลักฐานของทางราชการอยู่คือ ทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ที่มีข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ได้จัดทำขึ้นตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๙๒ แต่ทะเบียนฉบับดั้งเดิมได้สูญหายไป คงมีแต่ทะเบียนที่คัดลอกไว้จากทะเบียนเดิมเท่านั้น และทะเบียนฉบับคัดลอกกระบุว่า ที่สาธารณะแปลงนี้มีแนวเขต

ทิศเหนือ	จดหนองบัว
ทิศตะวันออก	จดหนองคอก หนองแขวนปลอก
ทิศใต้	จดคลองเสมา
ทิศตะวันตก	จดเขาสูง

เรื่องนี้มีปัญหาที่จะต้องพิจารณาเบื้องต้นอยู่ว่า เมื่อไม่สามารถจะหาทะเบียนเดิมที่ได้จัดทำขึ้นเมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๒ มาเป็นหลักฐานได้ ทะเบียนที่ทางราชการได้สำเนาจากทะเบียนเดิมโดยมีนายอำเภอหนองบัวเจ้าของท้องที่รับรองสำเนาไว้โดยถูกต้อง และทะเบียนที่ได้กระทำขึ้นใหม่เพราะเหตุทางราชการเปลี่ยนแปลงทะเบียน โดยคัดลอกมาจากสำเนาทะเบียนเดิมนั้น จะถือได้ว่าเป็นหลักฐานของทางราชการอันจะเชื่อถือได้เพียงใด

ในปัญหานี้ เห็นว่าไม่ว่าเอกสารสำคัญของทางราชการในเรื่องใด ตามกฎหมายได้ถ้าทางราชการได้มีการคัดลอกลงไว้จากต้นฉบับเดิม ไม่ว่าจะด้วยเหตุใด และได้ลงลายมือชื่อเจ้าพนักงานผู้รับผิดชอบรับรองความถูกต้องไว้แล้ว ย่อมต้องถือว่าเอกสารฉบับที่คัดลอกไว้นั้นเป็นหลักฐานของทางราชการอันจะ

ต้องรับฟังได้จนกว่าจะมีข้อพิสูจน์ได้ว่า เอกสารนั้นได้จัดทำขึ้นโดยไม่ถูกต้องและโดยไม่ชอบ และขณะนี้หลักฐานที่จะแสดงให้เห็นเช่นนั้นยังไม่ปรากฏ

ดังนั้น ด้วยเหตุที่คณะกรรมการพิจารณาปัญหาข้อพิพาทฯ เห็นว่า ทะเบียนที่สาธารณชนที่ปรากฏอยู่ในขณะนี้ (ปี ๒๕๑๕) เป็นหลักฐานของทางราชการที่จะรับฟังได้ จึงมีความเห็นว่า การกำหนดแนวเขตที่ดินแปลงนี้ จะต้องเป็นไปตามแนวเขตที่ระบุไว้ในทะเบียน

ในการพิจารณากำหนดแนวเขตตามทะเบียนคณะกรรมการพิจารณาปัญหาข้อพิพาทฯ เห็นว่า ถ้อยคำที่ระบุเป็นแนวเขตทางด้านทิศตะวันตก ทิศตะวันออก และทิศใต้ ไม่มีปัญหาแต่อย่างใด เพราะถ้อยคำระบุยึดแนวเขตธรรมชาติเป็นหลักอย่างแจ่มชัด ปัญหาคงมีอยู่แต่เฉพาะแนวเขตทางด้านทิศเหนือ ซึ่งทะเบียนระบุว่า “ทิศเหนือ จดหนองบัว” จากถ้อยคำว่า “จดหนองบัว” นั้น พิจารณาตามถ้อยคำก็น่าจะแปลว่า จดหนองน้ำที่ชื่อว่า “หนองบัว” ซึ่งในเขตท้องที่ตำบลหนองบัวนั้น มีหนองน้ำชื่อว่าหนองบัวอยู่จริง แต่อยู่ในสภาพที่เห็นได้ชัดแจ้งว่าไม่อาจถือเอาเป็นแนวเขตได้ เพราะอยู่ไกลไปทางทิศตะวันตกของที่ดินสาธารณประโยชน์แปลงนี้กว่า ๒ กิโลเมตร และอยู่ในเขตชุมชนหนองบัว

คณะกรรมการพิจารณาปัญหาข้อพิพาทฯ ได้พิจารณาข้อเท็จจริงที่ปรากฏดังกล่าวมาแล้ว เห็นว่า การที่ทะเบียนที่สาธารณประโยชน์แปลงนี้ ระบุถ้อยคำว่า “ทิศเหนือจดหนองบัว” นั้น น่าจะสันนิษฐานได้ว่า ในช่วงระยะเวลา พ.ศ. ๒๔๙๐-๒๔๙๑ อันเป็นช่วงระยะเวลาที่จัดตั้งกิ่งอำเภอนองบัวขึ้นนั้น กิ่งอำเภอนองบัว มีเพียง ๓ ตำบล คือ ตำบลหนองบัว ตำบลห้วยร่วม และตำบลห้วยใหญ่ ยังไม่มีตำบลหนองกลับ แต่ในช่วงที่ดำเนินการขึ้นทะเบียนที่สาธารณสมบัติแปลงนี้ลงขึ้นทะเบียน คือ พ.ศ. ๒๔๙๒ นั้น ได้มีการแยกหมู่บ้านจากตำบลหนองบัวไปตั้งเป็นตำบลหนองกลับขึ้น และที่สาธารณประโยชน์ทุ่งเลี้ยงสัตว์แปลงนี้มีอาณาเขตกว้างใหญ่ มีอาณาเขตเลยเข้าไปจนถึงเขาสูงในหมู่บ้านที่ถูกแยกไปจัดตั้งเป็นตำบลหนองกลับด้วย ดังนั้น การจดแจ้งลงทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ที่อยู่ในเขตปกครองของตำบลหนองบัวจึงจำต้องระบุแต่เฉพาะส่วนที่อยู่ในพื้นที่ที่เป็นเขตปกครองของตำบลหนองบัว จึงต้องจดแจ้งลงไว้ในทะเบียนว่า “ทิศเหนือจดหนองบัว” ซึ่งหมายความว่า ทิศเหนือจดเขตตำบลหนองบัวนั่นเอง ข้อสันนิษฐานนี้จะสอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่ปรากฏอยู่ว่าแนวเส้นแบ่งเขตระหว่างตำบลหนองบัว หนองกลับ ที่จังหวัดนครสวรรค์จัดส่งมาให้ตามหนังสือด่วนมาก ที่ นว ๐๐๒๐/๓๙๐๐ ลงวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๔ ซึ่งแจ้งว่า เขตท้องที่ตำบลหนองกลับกำหนดเขตทางด้านทิศใต้ไว้ว่า

“ทิศใต้ เริ่มต้นจากทิศตะวันออกของหมู่ที่ ๙ ตำบลหนองบัวถือลำคลองห้วยถั่วเป็นเขตผ่านหมู่ที่ ๕ ตำบลหนองบัวกับหมู่ที่ ๑ ตำบลหนองกลับและถือลำเหมืองส่งน้ำเข้าสระวัดหนองกลับ ระหว่างหมู่ที่ ๖ ตำบลหนองกลับกับหมู่ที่ ๖, ๗ และ ๘ ตำบลหนองบัว ไปทางทิศตะวันออก จนจดลำคลองห้วยไม้แดงวกขึ้นไปทางทิศเหนือเลียบเชิงเขาลูกจันทร์และหัวเขาพระเข้าสู่ทางสาธารณประโยชน์ผ่านหัวเขาสูงเลียบทางสาธารณประโยชน์ ผ่านหนองกระทุ่มไปจนถึงสันเขาห้วยน้ำโจน อำเภอวิเชียรบุรี จังหวัดเพชรบูรณ์ ยาว ๖๐ ก.ม.” และกำหนดเขตทางทิศเหนือของตำบลหนองบัวไว้ว่า

“ทิศเหนือ ติดต่อเขตตำบลหนองกลับ อำเภอนองบัว เริ่มต้นจากทางทิศตะวันออกของหมู่ที่ ๙ ตำบลหนองบัวถือลำคลองห้วยถั่วเป็นเขต ผ่านหมู่ที่ ๕ ตำบลหนองบัว กับหมู่ที่ ๑ ตำบลหนองกลับ และแยกเข้าสู่ทางสาธารณประโยชน์ระหว่างหมู่ที่ ๕ ตำบลหนองบัวกับหมู่ที่ ๒ ตำบลหนองกลับ และถือลำเหมืองส่งน้ำเข้าสระวัดหนองกลับเป็นเขตระหว่างหมู่ที่ ๖ ตำบลหนองกลับกับหมู่ที่ ๖, ๗ และ ๘ ตำบลหนองบัวไปทางทิศตะวันออกจนจดลำคลองห้วยไม้แดงวกขึ้นไปทางทิศเหนือเลียบเชิงเขาลูกจันทร์และหัวเขาพระเข้าสู่ทางสาธารณประโยชน์ไปทางทิศตะวันออกผ่านหัวเขาสูงเลียบทางสาธารณประโยชน์ผ่านหนองกระทุ่มไปจนถึงสันเขาห้วยน้ำโจน ตำบลบ้านโพน อำเภอวิเชียรบุรี จังหวัดเพชรบูรณ์ ยาวประมาณ ๖๐ ก.ม.”

จากข้อความที่ระบุดังกล่าว เห็นได้ว่า แนวแบ่งเขตระหว่างตำบลหนองบัวและตำบลหนองกลับนั้น ยึดเอาแนวทางน้ำที่ชื่อว่า คลองไม้แดง อ้อมหัวเขาพระ เป็นเส้นแบ่งเขตและมีข้อเท็จจริงที่ปรากฏเพิ่มเติมจากการประชุมร่วมระหว่างคณะกรรมการพิจารณาปัญหาพิพาทกับคณะกรรมการสภาพตำบลหนองบัวและหนองกลับว่า ในเขตตำบลหนองกลับที่ติดเส้นแบ่งเขตกับตำบลหนองบัวมีที่สาธารณสมบัติทุ่งเลี้ยงสัตว์อยู่อีกแปลงหนึ่งเรียกว่า “ทุ่งเขาพระน้อย” ซึ่งกรมที่ดินได้ออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไว้แล้ว เมื่อนำรูปแผนที่ของที่สาธารณประโยชน์ทุ่งเขาพระน้อยตามหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงมาพิจารณาแล้วจะเห็นว่าแนวเขตทางด้านทิศใต้ จดร่องเอื้องตาม และอ้อมเชิงเขาพระด้านทิศเหนือ ตรงกับเส้นแบ่งเขตตำบลหนองบัวและตำบลหนองกลับดังกล่าวแล้วนั่นเอง

ตามข้อเท็จจริงนี้ จึงเป็นการสอดคล้องกับข้อสันนิษฐานของคณะกรรมการพิจารณาปัญหาข้อพิพาท ที่ว่า เดิมทุ่งเลี้ยงสัตว์ทั้ง ๒ แปลงนี้มีแนวเขตติดต่อกัน แต่เมื่อนำลงทะเบียนที่สาธารณะจำเป็นต้องแยกทะเบียนออกเป็น ๒ แปลง เนื่องจากพื้นที่อยู่ในเขตปกครองของทั้ง ๒ ตำบล

ด้วยเหตุผลดังกล่าว คณะกรรมการพิจารณาปัญหาข้อพิพาท จึงมีความเห็นว่าคำว่าหนองบัวที่ได้จดแจ้งไว้เป็นแนวเขตทางด้านทิศเหนือนั้น หมายถึงสุดเขตตำบลหนองบัวที่ติดกับเขตตำบลหนองกลับ และเมื่อมีความเห็นเช่นนี้แล้วจึงเห็นว่า เมื่อตำบลหนองบัวและตำบลหนองกลับมีทางน้ำที่เรียกว่าลำคลองห้วยไม้แดงเป็นเส้นแบ่งเขตแล้ว ไม่ว่าลำคลองห้วยไม้แดง จะมีชื่ออื่นเรียกว่าอย่างไร จึงไม่เป็นเรื่องสำคัญคงสำคัญแต่เพียงว่าคือตามแนวคลองห้วยไม้แดงที่วกขึ้นไปทางทิศเหนือเลียบเชิงเขาลูกจันทร์ และหัวเขาพระเข้าสู่ทางสาธารณประโยชน์ดังที่ระบุไว้ในประกาศกำหนดแนวเขตตำบลดังกล่าวแล้วเท่านั้น ความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาปัญหาข้อพิพาท ดังกล่าวแล้วนี้ สภาพตำบลหนองบัว หนองกลับ ก็มีความเห็นชอบด้วยแล้ว

ดังนั้น คณะกรรมการพิจารณาปัญหาข้อพิพาท จึงได้มีมติตั้งคณะอนุกรรมการนำชี้แนวเขตเพื่อรังวัดจัดทำรูปแผนที่ของที่สาธารณประโยชน์แปลงนี้ขึ้น โดยกำหนดให้นำชี้แนวเขตทางทิศเหนือไปตามแนวเส้นแบ่งเขตตำบลหนองบัว หนองกลับ ส่วนแนวเขตทางด้านทิศตะวันออก ทิศตะวันตก และทิศใต้ให้นำชี้ไปตามแนวเขตธรรมชาติที่ระบุไว้ในทะเบียน

บัดนี้ คณะอนุกรรมการฯ ได้ดำเนินการรังวัดเสร็จสิ้นแล้ว โดยมีแนวเขตที่ปรากฏตามรูปแผนที่ที่แนบมาพร้อมรายงานนี้

อนึ่ง แนวเขตตามรูปแผนที่นี้ยังมีความแตกต่างไปจากรูปแผนที่ที่รังวัดเมื่อ พ.ศ. ๒๕๒๓ เพราะได้รังวัดอ้อมเขาพระเข้าไว้ด้วย ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาปัญหาข้อพิพาท เห็นว่า น่าจะไม่มีผลกระทบต่อสิทธิของราษฎรมากนัก เพราะบริเวณภูเขาจนถึงปริมณฑล รอบเขา ๔๐ เมตร นั้น เป็นบริเวณที่ดินหวงห้ามตามประกาศหวงห้ามของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งผู้ใดจะเข้ายึดถือครอบครองไม่ได้อยู่แล้ว

คณะกรรมการพิจารณาปัญหาข้อพิพาท จึงขอกราบเรียนรายงานผลการดำเนินการกำหนดเขตที่ดินสาธารณประโยชน์ทุ่งเขาพระในขั้นตอนที่ ๑ มาเพื่อโปรดพิจารณาสั่งการว่า จะเป็นการสมควรและถูกต้องประการใดหรือไม่ และหาก ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีเห็นว่า แนวเขตที่กำหนดดังกล่าวเป็นการถูกต้องและสมควรแล้ว คณะกรรมการพิจารณาปัญหาข้อพิพาท ก็จะได้ดำเนินการส่งให้กรมที่ดินดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงต่อไป

สำหรับการดำเนินการสอบสวนสิทธิของราษฎรที่เข้าอยู่อาศัยในบริเวณที่สาธารณประโยชน์แปลงนี้ อันเป็นขั้นตอนปฏิบัติตามคำสั่งในขั้นตอน ๒ และขั้นตอนออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง อันเป็นขั้นตอนปฏิบัติตามคำสั่งในขั้นตอน ๓ นั้น คณะกรรมการพิจารณาปัญหาข้อพิพาท ได้พิจารณาเห็นว่าหลักเกณฑ์วิธีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงนั้น ตามมาตรา ๘ ตริ วีรค ๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

พ.ศ. ๒๔๙๗ ได้กำหนดให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง และโดยที่กฎกระทรวงฉบับที่ ๒๖ (พ.ศ. ๒๔๙๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ได้กำหนดวิธีการในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไว้ว่า

๑. ทบวงการเมืองผู้มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ประสงค์จะให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงสำหรับที่ดินแปลงใด ให้แสดงความประสงค์ขออธิบดี

๒. เมื่อได้รับคำขอตามข้อ ๑ แล้ว ให้อธิบดีจัดให้มีการสอบสวนและรังวัดทำแผนที่ตามวิธีรังวัดเพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน และประกาศการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ประชาชนทราบ มีกำหนดสามสิบวัน โดยปิดไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานที่ดินจังหวัด หรือสำนักงานที่ดินสาขาหนึ่งฉบับ ณ ที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอท้องที่ หรือที่ทำการเขตหนึ่งฉบับ ที่ทำการกำนันหนึ่งฉบับ และในบริเวณที่ดินนั้นหนึ่งฉบับ ในเขตเทศบาลให้ปิดไว้ ณ สำนักงานเทศบาลอีกหนึ่งฉบับ ในประกาศดังกล่าวให้มีแผนที่แสดงแนวเขตที่ดินที่จะออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง และกำหนดระยะเวลาที่ผู้มีส่วนได้เสียจะคัดค้านไว้ด้วย ซึ่งต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวันนับแต่วันประกาศ ถ้าไม่มีผู้คัดค้านให้ดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงต่อไป ถ้ามีผู้คัดค้านให้อธิบดีรอการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไว้จนกว่าจะได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดของศาล แสดงว่าผู้คัดค้านไม่มีสิทธิในที่ดินนั้น

คณะกรรมการพิจารณาปัญหาข้อพิพาทฯ จึงมีความเห็นสอดคล้องต้องกันว่า หากคณะกรรมการฯ จะเข้าดำเนินการสอบสวนสิทธิ และดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง โดยไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายที่กำหนดไว้ดังกล่าว จะมีผลทำให้การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแปลงนี้เป็นไปโดยไม่ชอบ ดังนั้น คณะกรรมการพิจารณาปัญหาข้อพิพาทฯ จึงเห็นว่า เมื่อได้รูปแผนที่แนวเขตที่ดินตามที่กราบเรียนมานี้แล้วก็ควรให้กรมที่ดินรับไปดำเนินการตามขั้นตอนการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ และเมื่อกรมที่ดินจะส่งเจ้าหน้าที่ออกไปดำเนินการ ก็ขอได้แจ้งให้คณะกรรมการพิจารณาปัญหาข้อพิพาทฯ ได้ทราบด้วย เพื่อจะได้ออกไปร่วมพิจารณาในเรื่องสิทธิของราษฎรตามควรแก่กรณี หากเห็นชอบด้วย ขอได้โปรดมีบัญชาให้กระทรวงมหาดไทยสั่งให้กรมที่ดินรับดำเนินการตามขั้นตอนของระเบียบวิธีการในการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงแห่งนี้อย่างต่อไป

ลงชื่อ **สุนันท์ นวลจันทร์กุล** ประธานกรรมการ
(นายสุนันท์ นวลจันทร์กุล)
ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี

ลงชื่อ **ไชยศักดิ์ สุนทรช** กรรมการ
(นายไชยศักดิ์ สุนทรช)
ผู้อำนวยการกองสำรวจและควบคุมที่ดินของรัฐ
ผู้แทนกรมที่ดิน

ลงชื่อ **อุดม วัฒนะศิริ** กรรมการ
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 ตัณท์สกุล** กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
(นายวันชัย ตัณท์สกุล)
กรมที่ดิน

ลงชื่อ **เดชา คังคายะ** กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
(นายเดชา คังคายะ)
สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี



สรุปความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา
เกี่ยวกับที่ดินของรัฐ

สรุปความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับที่ดินของรัฐ

เรื่องเสรีจที่ ๑๑๓/๒๔๙๘	บันทึกเรื่อง	การออกกฎกระทรวงกำหนดป่าสงวน
เรื่องเสรีจที่ ๑๓/๓/๒๔๙๘	บันทึกเรื่อง	อำนาจการจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐ
เรื่องเสรีจที่ ๑๓/๘/๒๔๙๙	บันทึกเรื่อง	การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๓ และประมวลกฎหมายที่ดิน
เรื่องเสรีจที่ ๑๘๘/๒๔๙๙	บันทึกเรื่อง	การใช้ที่ดินราชพัสดุเป็นท่าเทียบเรือประมง
เรื่องเสรีจที่ ๒/๒๕๐๒	บันทึกเรื่อง	สิทธิในที่ดินบนเขาหินควมทือ
เรื่องเสรีจที่ ๙๕/๒๕๐๓	บันทึกเรื่อง	หารือเกี่ยวกับที่ชายตลิ่ง (กรณีที่ดินตำบลปากน้ำโพ อำเภอเมือง นครสวรรค์ จังหวัดนครสวรรค์)
เรื่องเสรีจที่ ๒๓๐/๒๕๑๒	บันทึกเรื่อง	การตีความในมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (กรณีที่ดินราชพัสดุ จังหวัดอุดรธานี)
เรื่องเสรีจที่ ๔๖/๒๕๑๔	บันทึกเรื่อง	กรรมสิทธิ์ที่ดินโรงเรียนบ้านท่ามิหรำ อำเภอเมืองพัทลุง จังหวัดพัทลุง (สาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์)
เรื่องเสรีจที่ ๙๐/๒๕๑๕	บันทึกเรื่อง	การออกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสร้างตนเองในท้องที่อำเภอ บันนังสตา จังหวัดยะลา ในที่ดินที่ได้สงวนหวงห้ามไว้แล้ว ตามกฎหมาย
เรื่องเสรีจที่ ๑๑๕/๒๕๑๕	บันทึกเรื่อง	สิทธิของกองทัพเรือในที่ดินพื้นที่สถานีทหารเรือสัตหีบ ตามพระบรมราชโองการ รัชกาลที่ ๖
เรื่องเสรีจที่ ๑๓/๓/๒๕๑๕	บันทึกเรื่อง	ปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติควบคุมและจัดการ กิจการหรือทรัพย์สินของคนต่างด้าวบางจำพวกในภาวะคับขัน พุทธศักราช ๒๔๘๔ (สิทธิในที่ดินตามประทานบัตรที่ออกให้แก่ ชนชาติศัตรู ซึ่งกรมทรัพยากรธรณีถือไว้แทนรัฐ)
เรื่องเสรีจที่ ๑๑๓/๒๕๑๓	บันทึกเรื่อง	ที่ดินพระราชนิเวศน์มฤคทายวัน
เรื่องเสรีจที่ ๒๖๑/๒๕๑๓	บันทึกเรื่อง	พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่อำเภอเมือง กาญจนบุรี อำเภอวังขนาย อำเภอบ้านทวน และอำเภอวังกะ จังหวัดกาญจนบุรี พ.ศ. ๒๔๙๑ ขัดแย้งกับแผนที่ท้ายพระราช กฤษฎีกา
เรื่องเสรีจที่ ๒๙๖/๒๕๑๙	บันทึกเรื่อง	ปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างกระทรวงการคลังและกรุงเทพมหานคร เกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน เขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร
เรื่องเสรีจที่ ๓๐๘/๒๕๒๐	บันทึกเรื่อง	การออกหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ (ปัญหามาตรา ๘ ตี ๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินและมาตรา ๕ แห่งพระราช บัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘)
เรื่องเสรีจที่ ๓๖๔/๒๕๒๒	บันทึกเรื่อง	การแลกเปลี่ยนที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
เรื่องเสรีจที่ ๑๑๑/๒๕๒๓	บันทึกเรื่อง	ที่ดินระหว่างคูเมืองกับกำแพงเมืองเป็นสาธารณสมบัติของ แผ่นดินหรือไม่
เรื่องเสรีจที่ ๔๔๙/๒๕๒๓	บันทึกเรื่อง	อำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินสาธารณะในเขตสุขาภิบาลนางรอง

๒๕๒ ๑๑๘ ปี กรมที่ดิน

เรื่องเสรีจที่ ๔๑๘/๒๕๒๔ บันทึกเรื่อง	ปัญหาการตีความตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๕ และพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ (ที่ดินที่กรุงเทพมหานครเวนคืนตามพระราชบัญญัติเวนคืนฯ เมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๕ เพื่อใช้เป็นที่ทำลายมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลจะเป็นที่ราชพัสดุดำเนินการตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ หรือไม่)
เรื่องเสรีจที่ ๔๓/๓/๒๕๒๔ บันทึกเรื่อง	อำนาจของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ (การตีความพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๓)
เรื่องเสรีจที่ ๑๖๑/๒๕๒๕ บันทึกเรื่อง	ปัญหากฎหมายและปัญหาทางการปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินเพื่อประโยชน์ในราชการทหารของกระทรวงกลาโหม
เรื่องเสรีจที่ ๑๘๑/๒๕๒๕ บันทึกเรื่อง	โอนที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินให้แก่วัดบางเตยกลาง ตำบลบางเตย อำเภอสสามโคก จังหวัดปทุมธานี
เรื่องเสรีจที่ ๙๙/๒๕๒๖ บันทึกเรื่อง	ปัญหาเกี่ยวกับที่ดินป่าสงวนแห่งชาติเกิดที่อกริมตลิ่ง
เรื่องเสรีจที่ ๑๕๓/๒๕๒๖ บันทึกเรื่อง	หรือการใช้ประโยชน์ในที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (การเวนคืนที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ มีผลเป็นการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งอยู่ภายในแนวเขตเวนคืน หรือไม่)
เรื่องเสรีจที่ ๑๘๔/๒๕๒๖ บันทึกเรื่อง	ที่ดินตามประกาศสงวนหวงห้ามจังหวัดระยอง (การถอนสภาพที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินก่อนการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน)
เรื่องเสรีจที่ ๓๐๘/๒๕๒๗ บันทึกเรื่อง	ปัญหาข้อกฎหมายตามมาตรา ๑๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน (กรณีนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ไปให้ใช้ในระยะเวลาอันจำกัดจะกระทำได้อย่างไร และผู้ได้ใช้ที่ดินจะโอนสิทธิการใช้ที่ดินได้หรือไม่)
เรื่องเสรีจที่ ๓๔๖/๒๕๒๘ เรื่อง	ปัญหาการตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโอนที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินในท้องที่อำเภอโขงเจียม จังหวัดอุบลราชธานี ให้แก่กรมป่าไม้ พ.ศ. (การโอนทางหลวงจังหวัดหมายเลข ๒๒๙๖ ให้แก่กรมป่าไม้)
เรื่องเสรีจที่ ๓๘๓/๒๕๒๘ บันทึกเรื่อง	ปัญหาตามกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย (การออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ท่าเทียบเรือ เฉพาะส่วนที่เป็นที่ชายตลิ่งซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ)
เรื่องเสรีจที่ ๔๑๐/๒๕๒๘ บันทึกเรื่อง	ปัญหาการรับโอนทรัพย์สินตามโครงการก่อสร้างท่าเทียบเรือท่องเที่ยว และพัฒนาปรับปรุงชายฝั่งทะเลพัทยาใต้ของเมืองพัทยา (ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยทรัพย์สินของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๒๓ ข้อ ๔)

เรื่องเสรีจที่ ๑๐๑/๒๕๒๙	บันทึกเรื่อง	ร่างพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในท้องที่ตำบลรัฐประเท อำเภอรวิญประเทศ จังหวัดปราจีนบุรี พ.ศ. (ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเมื่อมีการถอนสภาพแล้วจะเป็นทรัพย์สินประเภทใด)
เรื่องเสรีจที่ ๑๓๖/๒๕๒๙	บันทึกเรื่อง	ร่างพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ในราชการทหาร ในท้องที่ตำบลด่านแม่แฉลบ ตำบลนาสวน และตำบลศรีสวัสดิ์ อำเภศรีสวัสดิ์ จังหวัดกาญจนบุรี พ.ศ. (ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ในราชการทหารที่จังหวัดกาญจนบุรี เป็นที่ราชพัสดุหรือไม่)
เรื่องเสรีจที่ ๒๐๙/๒๕๒๙	บันทึกเรื่อง	ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดที่ดินที่อยู่ในครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลที่มีใช้ทบวงการเมืองให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ตามมาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓
เรื่องเสรีจที่ ๒๖๘/๒๕๒๙	บันทึกเรื่อง	ที่ดินที่สงวนหวงห้ามไว้ตามประกาศ เรื่อง จัดการสงวนที่ดินไว้เป็นของเทศบาลเมืองตรัง ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๔๕๖ เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือเป็นที่ราชพัสดุ
เรื่องเสรีจที่ ๒๓๑/๒๕๓๐	บันทึกเรื่อง	การถอนสภาพที่ดินสาธารณประโยชน์ (การกำหนดเขตอุทยานแห่งชาติโดยมีเขตอุทยานแห่งชาติบางส่วนทับที่สาธารณประโยชน์บางส่วนจะมีผลทำให้ที่สาธารณประโยชน์ดังกล่าวเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ ตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ หรือไม่)
เรื่องเสรีจที่ ๔๐๐/๒๕๓๐	บันทึกเรื่อง	การกำหนดที่ดินที่อยู่ในครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลที่มีใช้ทบวงการเมืองให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ตามมาตรา ๑๙ วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ (ต่อจากเรื่องเสรีจที่ ๒๐๙/๒๕๒๙)
เรื่องเสรีจที่ ๑๖๓/๒๕๓๑	บันทึกเรื่อง	ปัญหาข้อกฎหมายตามมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ (ที่ดินบริเวณตำบลพังโคน อำเภอพังโคน จังหวัดสกลนคร)
เรื่องเสรีจที่ ๑๔/๒๕๓๓	บันทึกเรื่อง	อำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษา “หนองหาน” จังหวัดสกลนคร
เรื่องเสรีจที่ ๕๓/๑/๒๕๓๓	บันทึกเรื่อง	ที่ราชพัสดุในท้องที่ตำบลหนองไม้แดง อำเภอเมืองชลบุรีจังหวัดชลบุรี
เรื่องเสรีจที่ ๑๑๓/๒๕๓๔	บันทึกเรื่อง	ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓) และการแจ้งการครอบครอง (ส.ค.๑) ในเขตอุทยานแห่งชาติตะรุเตา จังหวัดสตูล

๒๕๔ ๑๑๘ ปี กรมที่ดิน

เรื่องเสรีจที่ ๑๙๔/๒๕๓๔	บันทึกเรื่อง	ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินของกองทัพเรือ
เรื่องเสรีจที่ ๒๙๔/๒๕๓๔	บันทึกเรื่อง	การใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ในบริเวณที่ดิน ซึ่งมีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามเพื่อประโยชน์ในราชการของกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ
เรื่องเสรีจที่ ๓๘๒/๒๕๓๔	บันทึกเรื่อง	หาหรือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ ในเขตจังหวัดกาญจนบุรี (ที่ดินที่มีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการทหาร เฉพาะส่วนที่ทางราชการทหารยังไม่ได้ใช้ประโยชน์จะเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่)
เรื่องเสรีจที่ ๓๙๓/๒๕๓๔	บันทึกเรื่อง	ปัญหาข้อกฎหมายตามมาตรา ๙ และมาตรา ๑๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน (การนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันไปให้เอกชนใช้ประโยชน์ชั่วคราว)
เรื่องเสรีจ มีนาคม ๒๕๓๕	บันทึกเรื่อง	ขอทบทวนการหาหรือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓) และการแจ้งการครอบครอง (ส.ค. ๑) ในเขตอุทยานแห่งชาติตะรุเตา จังหวัดสตูล
เรื่องเสรีจที่ ๖๔/๒๕๓๕	บันทึกเรื่อง	การนับระยะเวลาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา ๓๒ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน
เรื่องเสรีจที่ ๔๓/๓/๒๕๓๕	บันทึกเรื่อง	การปลูกสร้างอาคารในที่ซึ่งน้ำท่วมถึงซึ่งมีใช้ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินจะต้องขออนุญาตจากกรมเจ้าท่าตามมาตรา ๑๑๓ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ หรือไม่
เรื่องเสรีจที่ ๖๑๔/๒๕๓๕	บันทึกเรื่อง	หาหรือปัญหาข้อกฎหมาย (กรณีพื้นที่ที่เกิดจากการถมทะเลของบริษัท ชูชีพ(ชูสิทธิ์) โปรเทค อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด เป็นสิ่งล่งล้าตามนัยมาตรา ๑๑๓ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ หรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามนัยมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์)
เรื่องเสรีจที่/๒๕๓๖	บันทึกเรื่อง	ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓) และการแจ้งการครอบครอง (ส.ค. ๑) ในเขตอุทยานแห่งชาติตะรุเตา จังหวัดสตูล
เรื่องเสรีจที่ ๒๐๓/๒๕๓๖	บันทึกเรื่อง	หาหรือปัญหาข้อกฎหมายกรณีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔
เรื่องเสรีจที่ ๑๔๑/๒๕๓๗	บันทึกเรื่อง	สภาพทางกฎหมายของพื้นที่ดินที่ได้ถมขึ้นจากทะเล
เรื่องเสรีจที่ ๒๐๓/๒๕๓๗	บันทึกเรื่อง	อำนาจในการดูแลรักษาที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันและการออกเอกสารสิทธิในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน
เรื่องเสรีจที่ ๖๐๕/๒๕๓๗	บันทึกเรื่อง	สภาพของที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินอำเภอเมืองสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรปราการ และอำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร พ.ศ. ๒๔๘๑

เรื่องเสร็จ มกราคม ๒๕๓๘ บันทึกเรื่อง	การจะซื้อจะขายที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนเพื่อสร้างถนนโครงการพุทธมณฑล
เรื่องเสร็จที่ ๒๕๖ - ๒๕๗/๒๕๓๘ บันทึกเรื่อง	สถานะทางกฎหมายของที่ดินที่สงวนหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการแต่ทางราชการยังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์
เรื่องเสร็จที่ ๒๖๐/๒๕๓๘ บันทึกเรื่อง	อำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดินริมแหล่งน้ำสาธารณะ
เรื่องเสร็จที่ ๒๘๙/๒๕๓๘ บันทึกเรื่อง	สถานะทางกฎหมายของที่ดินที่สงวนหวงห้ามของกองทัพเรือ (ฐานทัพเรือสัตหีบ)
เรื่องเสร็จที่ ๓๑๓/๒๕๓๘ บันทึกเรื่อง	สถานะทางกฎหมายของที่ดินที่สงวนหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการ แต่ทางราชการยังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์
เรื่องเสร็จที่ ๔๓/๑/๒๕๓๘ บันทึกเรื่อง	กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมหารือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตนิคมสร้างตนเอง “เชื่อนอุปรัตน์” จังหวัดขอนแก่น (สถานภาพของที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ภายในเขตที่ดินตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสร้างตนเอง)
เรื่องเสร็จที่ ๖๙๐/๒๕๓๘ บันทึกเรื่อง	การออกโฉนดที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน
เรื่องเสร็จที่ ๒๖๕/๒๕๓๙ บันทึกเรื่อง	สถานะทางกฎหมายของที่ดินบริเวณแม่น้ำที่ต้นเขินเป็นที่ราบก่อนใช้บังคับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และประมวลกฎหมายที่ดิน (กรณีที่ดินบริเวณ “ปิงห่าง” ตำบลสารภี อำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่)
เรื่องเสร็จที่ ๒๖๖/๒๕๓๙ บันทึกเรื่อง	การแลกเปลี่ยนที่ราชพัสดุที่มีผู้อุทิศให้กับที่ดินของเอกชน
เรื่องเสร็จที่ ๓๒๕/๒๕๓๙ บันทึกเรื่อง	ที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินอำเภอเมืองสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรปราการ และอำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร พุทธศักราช ๒๕๔๑
เรื่องเสร็จที่ ๑๐๖/๒๕๔๐ บันทึกเรื่อง	หารือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการนำที่ดินที่มีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดิน เพื่อประโยชน์ในราชการกรมป่าไม้มาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
เรื่องเสร็จที่ ๒๔๑/๒๕๔๑ บันทึกเรื่อง	การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินบนที่เกาะและที่สงวนหวงห้าม (กรณีการพิจารณาคำขออนุญาตที่ดินในพื้นที่เกาะที่ได้ยื่นไว้ก่อนการใช้บังคับกฎ กระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ)
เรื่องเสร็จที่ ๕๐๓/๒๕๔๒ บันทึกเรื่อง	กรมทางหลวงหารือเรื่อง การสงวนที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นที่ดินเพื่อประโยชน์แก่งานทาง
เรื่องเสร็จที่ ๙๘/๒๕๔๓ บันทึกเรื่อง	การใช้ประโยชน์พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ ๑ เอ เพื่อเก็บมูลค่างคาว
เรื่องเสร็จที่ ๑๕๗/๒๕๔๔ บันทึกเรื่อง	การทำไม้และเก็บหาของป่าหวงห้ามในที่ดินที่มีเอกสารแจ้งการครอบครอง (ส.ค. ๑) หรือใบจองตามประมวลกฎหมายที่ดิน
เรื่องเสร็จที่ ๒๖๑/๒๕๔๔ บันทึกเรื่อง	อำนาจนายอำเภอตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ในการอนุญาตให้เอกชนใช้ประโยชน์ในสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

๒๕๖ ๑๑๘ ปี กรมที่ดิน

เรื่องเสร็จที่ ๔๑๕/๒๕๔๔	บันทึกเรื่อง	หาหรือปัญหาข้อกฎหมายกรณีการดำเนินคดีกับเจ้าของที่ดินซึ่งถูกเพิกถอนเอกสารหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ในท้องที่อำเภอเทพสถิต จังหวัดชัยภูมิ
เรื่องเสร็จที่ ๑๒๕/๒๕๔๖	บันทึกเรื่อง	การจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินสำหรับท่าเทียบเรือที่การทำเรือแห่งประเทศไทยให้เอกชนเช่า (เพิ่มเติม)
เรื่องเสร็จที่ ๙/๒๕๔๘	บันทึกเรื่อง	การขออนุญาตหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงสำหรับที่ดินที่ได้ถมขึ้นจากทะเลหน้าว่าการอำเภอเมืองชลบุรี
เรื่องเสร็จที่ ๒๔๓/๒๕๔๙	บันทึกเรื่อง	การทบทวนความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่สาธารณะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
เรื่องเสร็จที่ ๓๐๓/๒๕๔๙	บันทึกเรื่อง	สถานะของป่าสงวนแห่งชาติในบริเวณที่มีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน
เรื่องเสร็จที่ ๓๙๖/๒๕๔๙	บันทึกเรื่อง	อำนาจตามประมวลกฎหมายที่ดินในการอนุญาตให้ใช้ที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันในเขตกรุงเทพมหานคร
เรื่องเสร็จที่ ๔๔๑/๒๕๔๙	บันทึกเรื่อง	การอุทธรณ์เงินค่าทดแทนในที่ดินส่วนที่เพิ่มขึ้นจากการถูกเวนคืน
เรื่องเสร็จที่ ๔๓๐/๒๕๔๙	บันทึกเรื่อง	ปัญหาข้อกฎหมายของคำว่า “ที่ดิน” ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔
เรื่องเสร็จที่ ๕๐๐/๒๕๔๙	บันทึกเรื่อง	การคืนที่ดินที่เวนคืนมาเพื่อก่อสร้างทางแต่ไม่ได้ใช้ก่อสร้างทางให้แก่เจ้าของที่ดินเดิม
เรื่องเสร็จที่ ๕๐๔/๒๕๔๙	บันทึกเรื่อง	การทบทวนความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับอำนาจในการดูแลรักษาแม่น้ำ ลำคลอง ทะเลสาบและทะเลภายในน่านน้ำไทย
เรื่องเสร็จที่ ๒๓๘/๒๕๕๒	บันทึกเรื่อง	แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการจ่ายเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์
เรื่องเสร็จที่ ๒๖๘/๒๕๕๒	บันทึกเรื่อง	ผลใช้บังคับของคำสั่งทางปกครอง (หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย
เรื่องเสร็จที่ ๑๖/๒๕๕๓	บันทึกเรื่อง	สถานะของที่ดินนิคมกสิกรรมและนิคมเกลือที่ใช้บังคับซ้อนทับที่หวงห้าม
เรื่องเสร็จที่ ๓๒๓/๒๕๕๓	บันทึกเรื่อง	การเก็บหาผลป่าสน้ำมันและการทำลายคันดินกั้นน้ำทะเลในที่ดินที่อยู่ในเขตป่าชายเลนที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ซึ่งออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย
เรื่องเสร็จที่ ๓/๓๑/๒๕๕๓	บันทึกเรื่อง	การขอใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อก่อสร้างด้านศุลกากรสะเดาแห่งใหม่ภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว
เรื่องเสร็จที่ ๔๓/๘/๒๕๕๔	บันทึกเรื่อง	วันรับแจ้งคำสั่งทางปกครองและการนับระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์
เรื่องเสร็จที่ ๓/๔๓/๒๕๕๔	บันทึกเรื่อง	การขอถอนสภาพที่ดินสาธารณะประโยชน์ของมหาวิทยาลัยทักษิณ
เรื่องเสร็จที่ ๑๒๑/๒๕๕๕	บันทึกเรื่อง	การขออนุญาตแผ้วถางป่าในพื้นที่ดูดยาในที่ดินของรัฐ
เรื่องเสร็จที่ ๖๐๘/๒๕๕๕	บันทึกเรื่อง	อำนาจของกรุงเทพมหานครในการอนุญาตให้เอกชนใช้ที่สาธารณะตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

เรื่องเสร็จที่ ๙๕๕-๙๕๖/๒๕๕๕	บันทึกเรื่อง	ขอให้พิจารณายกเลิกมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๒ เรื่อง กลุ่มแผ่นดินของเรา ร้องเรียนเกี่ยวกับการขออนุญาตที่ดินในเขตพระราชฐานฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน อำเภอปากน้ำโพ อำเภอพยุหะคีรี อำเภอโกรกพระ จังหวัดนครสวรรค์ พุทธศักราช ๒๕๓๙
เรื่องเสร็จที่ ๓๙๘/๒๕๕๖	บันทึกเรื่อง	การใช้ประโยชน์ที่ดินที่ได้จากการเวนคืน
เรื่องเสร็จที่ ๖๓/๒๕๕๓	บันทึกเรื่อง	การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการรื้อถอนอาคาร หรือสิ่งปลูกสร้างออกจากที่สาธารณประโยชน์
เรื่องเสร็จที่ ๑๐๔๒/๒๕๕๓	บันทึกเรื่อง	อำนาจของกรุงเทพมหานครในการให้เอกชนใช้ที่สาธารณะ และเก็บค่าตอบแทนรายปีตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน
เรื่องเสร็จที่ ๙๒๑/๒๕๕๔	บันทึกเรื่อง	การขออนุญาตแผ้วถางป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๕๔๔
เรื่องเสร็จที่ -	บันทึกเรื่อง	การบริหารจัดการที่ดินทะเลน้อยสาธารณประโยชน์ที่ทับซ้อนกับเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย
เรื่องเสร็จที่ -	บันทึกเรื่อง	สถานะของกำแพงเมือง - คูเมือง บางส่วนที่เลิกใช้ประโยชน์และสิ้นสภาพไปแล้วก่อนการประกาศใช้บังคับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
เรื่องเสร็จที่ ๑๔๒๑/๒๕๕๙	บันทึกเรื่อง	การถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

● **เรื่องเสรีจที่ ๑๑๓/๒๕๙๔ บันทึกเรื่อง การออกกฎกระทรวงกำหนดป่าสงวน**

กรรมการร่างกฎหมายฝ่ายข้างมากเห็นว่า ประมวลกฎหมายที่ดินมีบทบัญญัติซึ่งมีผลเป็นการสงวนที่ดิน ซึ่งรวมทั้ง “ป่า” อยู่ด้วย แต่ก็เห็นว่าการสงวนตามประมวลกฎหมายที่ดินนั้นเป็นการสงวนทั่วๆ ไป ให้ที่ดินที่ไม่มีใครครอบครองตกเป็นของรัฐ ใครจะเข้าไปทำอะไรไม่ได้เท่านั้น หากใช้เป็นการสงวนตามกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ไม่ การสงวนป่าตามกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้นั้นมิใช่สงวนเพื่อการแสดงออกว่ารัฐเป็นเจ้าของป่า แต่หากเป็นการสงวนโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการบำรุงรักษาป่าตามหลักวิชาและเพื่อให้ได้มีการใช้ ทรัพยากรของชาติด้วยวิธีการที่ถูกต้อง และเพื่อผลดังนั้นก็จึงจำเป็นต้องมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดไว้ว่า เมื่อได้ประกาศให้ป่าใดเป็นป่าสงวนแล้ว จะให้ผู้ใดมีอำนาจหน้าที่ควบคุมรักษาและบำรุงป่าหรืออนุญาตให้บุคคลใดทำป่าไม้อหรือเก็บหาของป่าตามวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง เมื่อวัตถุประสงค์ในการสงวนป่าและบทกฎหมายมีอยู่ดังกล่าวแล้วนี้ การจะเป็นไปในทางที่ว่าเมื่อจะสงวนป่าใดก็ทำไปโดยไม่ต้องประกาศกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พุทธศักราช ๒๕๔๑ โดยถือว่าได้มีการสงวนแล้วตามประมวลกฎหมายที่ดินเห็นว่า การที่จะดำเนินงานต่อไปให้ถูกต้องตามความประสงค์ และตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พุทธศักราช ๒๕๔๑ ก็ย่อมจะเป็นไปไม่ได้และจะบังเกิดผลเสียหายหลายประการ กล่าวโดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องประชาชนก็คือ ประชาชนจะไม่มีโอกาสได้เข้าไปทำไม้หรือเก็บของป่าตามวิธีการที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พุทธศักราช ๒๕๔๑ ได้เลยเพราะไม่มีพนักงานเจ้าหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมายที่จะอนุญาตให้ทำได้ ดังนั้นเป็นต้น ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงเห็นว่า ตราบดที่พระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พุทธศักราช ๒๕๔๑ ยังใช้บังคับอยู่ และตราบดที่การบำรุงรักษาและการใช้ปายังเป็นกิจการสำคัญสาขาหนึ่งของประเทศไทยอันจำเป็นต้องจัดให้อยู่ในความควบคุมดูแลรับผิดชอบของกระทรวงเกษตรและต้องใช่วิธีการบริหารและใช้ทรัพยากรโดยเฉพาะเพื่อผลสมบูรณ์แก่ประเทศการที่จะให้ป่าใดเป็นป่าสงวนก็จำเป็นต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พุทธศักราช ๒๕๔๑ กล่าวคือ ต้องประกาศสงวนโดยกฎกระทรวงจะคิดเอาว่าได้มีการสงวนแล้วตามประมวลกฎหมายที่ดินหาได้ไม่

● **เรื่องเสรีจที่ ๑๓๓/๒๕๙๔ บันทึกเรื่อง อำนาจการจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐ**

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๓) ได้พิจารณาปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจการจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐ (อันมิใช่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน) ซึ่งก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ กระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) เป็นผู้ดำเนินการอยู่นั้น เมื่อประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแล้วจะเปลี่ยนแปลงไปประการใดหรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า เมื่อได้พิจารณาความในมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่ว่า ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ...และความในมาตรา ๑๐ ที่ว่า ...ที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง.... แล้วจะเห็นว่าอธิบดีกรมที่ดินไม่มีอำนาจจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐ (อันมิใช่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน) ที่กระทรวงการคลังมีอำนาจดำเนินการอยู่ก่อนประมวลกฎหมายที่ดิน หรืออีกนัยหนึ่ง หลังจากประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแล้ว อำนาจในการจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐอันมิใช่สาธารณสมบัติของแผ่นดินตาม ที่กระทรวงการคลังมีอยู่หาได้เปลี่ยนแปลงไปแต่ประการใด

● **เรื่องเสรีจที่ ๑๓๔/๒๕๙๔ บันทึกเรื่อง การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๙๓ และประมวลกฎหมายที่ดิน**

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายครบคณะ) เสียข้างมากมีความเห็นว่า เมื่อได้พิจารณาพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๙๓ มาตรา ๕ วรรคแรก แล้วจะเห็นว่า

การแจ้งการครอบครองนั้น จะต้องแจ้งเฉพาะในกรณีที่ดินที่ไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์เท่านั้น ถ้าเป็นกรณีที่ดินที่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์แล้ว หากจำต้องแจ้งไม่ และเมื่อได้พิจารณามาตรา ๕ วรรค ๒ ซึ่งบัญญัติว่า “ถ้าผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งมีหน้าที่แจ้งการครอบครองไม่แจ้งภายในระยะเวลาตามที่ระบุไว้ในวรรคแรกให้ถือว่าบุคคลนั้นเจตนาสละสิทธิครอบครองที่ดิน รัฐมีอำนาจจัดที่ดินดังกล่าวตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ฯลฯ” แล้วจะเห็นได้ว่า อำนาจจัดที่ดินดังกล่าวจะมีได้เฉพาะเมื่อที่ดินนั้นอยู่ในข่ายที่จะต้องแจ้ง การครอบครองเท่านั้น โดยนัยกลับกัน ถ้าอำนาจจัดที่ดินดังกล่าวหาไม่แล้วที่ดินนั้นก็มิอยู่ในข่ายที่จะต้องแจ้งการครอบครอง เมื่อเป็นเช่นนี้ประเด็นที่จะต้องพิจารณาสำหรับที่ดินในกรณีที่หาหรือมาจึงอยู่ที่ว่าอำนาจจัดที่ดินเหล่านั้นตามประมวลกฎหมายที่ดินมีอยู่หรือไม่

เมื่อพิจารณาหาคำบัญญัติในประมวลกฎหมายที่ดินเกี่ยวกับอำนาจจัดที่ดินเฉพาะอย่างยิ่ง มาตรา ๔ จะเห็นว่า ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้ามีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น อธิบดีก็ไม่มีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกัน (มาตรา ๔) และที่ดินของรัฐอันมิใช่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ถ้ามีบุคคลอื่นมีสิทธิครอบครองอยู่แล้ว อธิบดีก็ไม่มีอำนาจจัดหาผลประโยชน์ เช่นเดียวกัน (มาตรา ๑๐) สำหรับที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทยก็ดี ที่ดินของกรมทางหลวงแผ่นดินก็ดี และที่ดินของกรมชลประทานก็ดี เห็นได้ชัดว่าที่ดินมีลักษณะเป็นทางน้ำ ทางหลวงอยู่แล้ว หรือเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า ซึ่งมีกฎหมาย (พระราชกฤษฎีกา) หวงห้ามไว้เพื่อสาธารณประโยชน์ต่างๆ คือเพื่อประโยชน์ในการรถไฟบ้าง เพื่อประโยชน์ในการสร้างทางหลวงบ้าง และเพื่อประโยชน์ในการชลประทานบ้าง เพราะฉะนั้นที่ดินเหล่านี้จึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือทรัพย์สินของแผ่นดิน ตามความในมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเป็นส่วนหนึ่งแห่งที่ดินของรัฐโดยปราศจากปัญหาอีกประการหนึ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันสำหรับที่ดินเหล่านี้ ก็มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น กล่าวคือ ที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการจัดวางการรถไฟและทางหลวงและกฎหมายว่าด้วยการรถไฟแห่งประเทศไทย ที่ดินของกรมทางหลวงแผ่นดินเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง และที่ดินของกรมชลประทานเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวง และในกรณีที่เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าก็เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินไว้เพื่อสาธารณประโยชน์ต่างๆ ดังได้กล่าวมาแล้ว ดังนั้น ที่ดินเหล่านี้จึงไม่อยู่ภายใต้บังคับการดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกัน ตามมาตรา ๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน นอกจากนี้ เมื่อที่ดินเหล่านี้เป็นส่วนหนึ่งแห่งที่ดินของรัฐและมีบุคคล (การรถไฟแห่งประเทศไทย กรมทางหลวงแผ่นดิน และกรมชลประทาน ซึ่งเป็นนิติบุคคล) มีสิทธิครอบครองอยู่แล้วจึงไม่อยู่ภายใต้บังคับการจัดหาผลประโยชน์ ตามมาตรา ๑๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

อาศัยเหตุดังกล่าวมานี้ คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเห็นว่า อำนาจจัดที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย ที่ดินของกรมทางหลวงแผ่นดิน และที่ดินของกรมชลประทานตามประมวลกฎหมายที่ดินหาไม่ และเพราะเหตุนี้ที่ดินเหล่านี้จึงไม่อยู่ในข่ายบังคับที่จะต้องแจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗/

● เรื่องเสร็จที่ ๑๔๘/๒๔๙๙ บันทึกเรื่อง การใช้ที่ดินราชพัสดุเป็นท่าเทียบเรือประมง

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นว่า พระราชบัญญัติจัดซื้อที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่น เพื่อทำถนนในจังหวัดสมุทรปราการ พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๓ ให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยที่จะใช้ที่ดินที่จัดซื้อนั้นทำที่ว่างด้วย และกระทรวงมหาดไทยตกลงจะทำเป็นสวนสาธารณะ ฉะนั้น จึงเห็นได้ว่าที่ดินรายนี้เป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันโดยไม่มีปัญหาประการใด อำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินดังกล่าวนี้ตามมาตรา ๔ วรรค ๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ย่อมตกอยู่แก่อธิบดีกรมที่ดิน

หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้ใช้ได้ แต่อำนาจดูแลรักษานี้หารวมถึงอำนาจที่จะเอาไปใช้เป็นทำเทียบเรือประมงตามที่หาหรือมานี้ด้วยไม่ ฉะนั้น ที่ดินบริเวณที่ว่างนี้หากกระทรวงเกษตรจะต้องการให้องค์การสะพานปลาใช้ที่ดินดังกล่าวทำเป็นทำเทียบเรือประมงก็อาจทำได้ โดยตราพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่ดินตามมาตรา ๘ วรรค ๒ แล้วตราพระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ให้แก่องค์การสะพานปลาตามมาตรา ๘ วรรค ๓ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

● เรื่องเสรีจที่ ๒/๒๕๐๒ บันทึกเรื่อง สิทธิในที่ดินบนเขาหินควนทือ

คณะกรรมการการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๒) ได้พิจารณาแล้วเห็นพ้องกับความเห็นของกรมอัยการว่า ที่เขาหรือภูเขานั้นโดยสภาพหาใช่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่ ตามความเป็นจริงเขาและภูเขาอาจมีลักษณะเป็นเขาหินก็ได้ เป็นที่ดินสำหรับเพาะปลูกก็ได้ และที่เป็นป่าไม้ก็มี และก็ไม่จำเป็นจะเป็นต้นน้ำลำธารเสมอไป ต้องพิจารณาตามข้อเท็จจริงเป็นแห่งๆ ไป ฉะนั้น จึงเป็นที่ที่อยู่ในประเภทที่กว้างว่างเปล่าซึ่งบุคคลอาจได้สิทธิตามกฎหมายที่ดินและประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๓๔ หากแห่งใดรัฐได้จัดการสงวนไว้หรือเข้าดำเนินการจัดทำขึ้นโดยเฉพาะสำหรับประชาชนใช้ร่วมกันเพื่อประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่ง จึงจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินขึ้นตามมาตรา ๑๓๐๔ ที่ดินแปลงซึ่งเป็นเขาหิน เรียกว่า ควนทือ ที่อยู่ในท้องที่ หมู่ที่ ๑๐ ตำบลพุดเตาะ อำเภอนาทม จังหวัดสงขลา นี้ ตามข้อเท็จจริงฟังได้ว่าทางราชการไม่ได้เคยสงวนไว้เพื่อประชาชนใช้ร่วมกันสำหรับประโยชน์อย่างใดเลย กลับปรากฏว่าเอกชนได้เข้าครอบครองทำประโยชน์ คือ ปลูกมะพร้าว ทำเหมืองแร่ และระเบิดหินติดต่อกันมาหลายสิบปี ทั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ก็ได้เคยจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมให้โดยมิได้โต้แย้ง ในขณะนั้นก็ตกอยู่ในความครอบครองของนางแดง สุวรรณสิงห์ ตลอดมา นางแดง สุวรรณสิงห์ จึงมีสิทธิในที่ดินแปลงนี้ แต่เมื่อปรากฏว่าที่ดินรายนี้ไม่มีหนังสือสำคัญสิทธิของนางแดง สุวรรณสิงห์ จึงเป็นแต่เพียงสิทธิครอบครอง ดังความเห็นของคณะกรรมการการกฤษฎีกาที่ได้เคยให้ไว้ในเรื่องที่ดินของนายเปง เสียม อัญสกุล ตามบันทึกส่งพร้อมกับหนังสือของสำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกา ลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๐๐ และสิทธิครอบครองนี้ นางแดง สุวรรณสิงห์ จะโอนให้แก่ผู้อื่นต่อไปได้ ฉะนั้น จึงยอมจะขอให้เจ้าพนักงานจดทะเบียนนิติกรรมได้โดยชอบ และตามหลักกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่หาหรือปัญหานี้มานั้น

ส่วนระเบียบและคำสั่งที่เคยมีอยู่เดิมในเรื่องเช่นนี้ เช่น หนังสือกระทรวงเกษตรธิการ ที่ ๒๐๓/๔/๒๔๘๔ ลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๔๘๔ หรือสารตราเสนาบดีกระทรวงเกษตรประกอบกับข้อบังคับสำหรับจับจองที่ดินเพาะปลูกส่วนใหญ่ ฯลฯ ร.ศ. ๑๒๙ กัตติ ไม่ได้ห้ามจับจองที่ดินเขาแต่อย่างใด เป็นแต่วางหลักปฏิบัติให้พิจารณาว่าที่อย่างไร ควรดำเนินการสงวนไว้หรือไม่ ควรอนุญาตหรือไม่ควรอนุญาตเท่านั้น หาได้ถือว่าที่เขาคือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยสภาพไม่ การที่เจ้าพนักงานจะจดทะเบียนสิทธิหรือนิติกรรมให้ตามคำขอของนางแดง สุวรรณสิงห์ นั้น จึงไม่ขัดต่อระเบียบหรือกฎหมายแต่ประการใด

● เรื่องเสรีจที่ ๙๕/๒๕๐๓ บันทึกเรื่อง หาหรือเกี่ยวกับที่ชายตลิ่ง (กรณีที่ดินตำบลปากน้ำโพ อำเภอเมืองนครสวรรค์ จังหวัดนครสวรรค์)

คณะกรรมการการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๑) ได้พิจารณาให้ความเห็นในประเด็นเกี่ยวกับที่ชายตลิ่งและท้องนอก ว่ามีลักษณะอย่างไร เจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินซึ่งติดต่อกับที่ชายตลิ่งหรือท้องนอกมีสิทธิเหนือที่ชายตลิ่งหรือท้องนอกนั้นอย่างไร หรือไม่ และทางฝ่ายบ้านเมืองหรือรัฐจะเข้าไปใช้ประโยชน์หรือจัดทำในที่ชายตลิ่งอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เช่น ทำถนนหรือเขื่อนได้เพียงใด โดยมีความเห็น ดังนี้

(๑) ที่ชายตลิ่งและท้องนอกมีลักษณะอย่างไร กฎหมายมิได้ให้คำนิยามไว้ ดังนั้น จึงต้องพิจารณาจากคำพิพากษาฎีกาที่ได้วางบรรทัดฐานไว้เป็นหลัก ซึ่งสรุปเป็นประการสำคัญได้ ดังนี้ ที่ชายตลิ่งนั้นยอม

ได้แก่ที่ที่อยู่ริมน้ำ ซึ่งโดยปกติในฤดูน้ำธรรมชาติน้ำท่วมถึง แต่ถ้าบริเวณใดเป็นกรณีที่น่า่าน้ำท่วมล้นอันไม่ใช่เป็นไปตามปกติแล้ว บริเวณนั้นก็ไม่ใช่ที่ชายตลิ่ง ท่งนาบนตลิ่งนั้นเข้าใจว่าเป็นที่ดินพ้นจากตลิ่งขึ้นไปแล้ว เป็นพื้นดินชั้นบนแม่น้ำจะท่วมทุกปีก็ไม่ใช่ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ที่ชายตลิ่งย่อมถือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ใดผู้หนึ่ง ย่อมจะเข้าถือเอากรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองมิได้ แต่เจ้าของที่ดินติดต่อที่ชายตลิ่งย่อมมีอำนาจได้รับความสะดวกความล้าราญในล่าคลองติดต่อหน้าเขตที่ดินของตน ดังนั้น จึงมีสิทธิขับไล่ผู้ที่มาทำการเพาะปลูกในที่ชายตลิ่งหรือทำการจอดเรือแพในหน้าที่ดินของตนอันเป็นขัดขวางการติดต่อที่สาธารณะของตนได้ เพียงการที่เจ้าของที่ดินติดต่อที่ชายตลิ่งนั้นเรียกค่าตอบแทนในการสละประโยชน์หรือความสะดวกในการใช้สิทธิของตนในที่ชายตลิ่งหรือริมน้ำบริเวณหน้าที่ดินของตนก็ย่อมมีสิทธิกระทำได้ แต่ที่ชายตลิ่งย่อมคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่ ถ้าหากการเพาะปลูกหรือการจอดเรือแพนั้นๆ เป็นการขัดขวางการใช้สิทธิของบุคคลอื่นในที่สาธารณสมบัตินั้นๆ พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมายสำหรับ “ที่งอก” นั้น มาตรา ๑๓๐๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า “ที่ดินแปลงใดเกิดที่งอกริมตลิ่ง ที่งอกย่อมเป็นทรัพย์สินของเจ้าของที่ดินแปลงนั้น” แต่ก็มีคำนิยามคำว่า “ที่งอก” ไว้ในกฎหมาย จึงต้องพิจารณาจากคำพิพากษาฎีกา เช่นเดียวกับคำว่า “ที่ชายตลิ่ง” โดยนัยแห่งคำพิพากษาฎีกา ที่งอกย่อมได้แก่ที่ดินซึ่งงอกโดยธรรมชาติ ที่ดินที่ดินขึ้นเกิดจากการปรับปรุงหรือตัดแปลงที่ชายตลิ่งหรือริมน้ำขึ้นนั้นย่อมมิใช่ที่งอก ย่อมคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

(๒) สาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ นั้น แยกเป็นสองประเภท คือ (ก) สาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งผู้มีอำนาจหน้าที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์อย่างหนึ่ง และ (ข) สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ร่วมกันอีกอย่างหนึ่ง ดังนั้น เมื่อพิเคราะห์ถึงสาธารณสมบัติแต่ละประเภทแล้ว ย่อมเห็นได้ว่าการใช้และการจัดการย่อมแตกต่างกันไปโดยสภาพของสาธารณสมบัติ นั้นเอง สำหรับประเภท (ก) ย่อมมีการใช้และการจัดการได้กว้างขวางกว่าประเภท (ข) แล้วแต่ว่าผู้มีอำนาจหน้าที่ในการใช้และการจัดการจะเห็นสมควรใช้และการจัดการอย่างไร เพื่อให้เกิดสาธารณประโยชน์จากทรัพย์สินนั้น เช่น ทางราชการเห็นว่าสถานที่ราชการแห่งหนึ่งไม่เหมาะสม จะทำการปลูกสร้างและย้ายไปอยู่ใหม่แล้วจัดการให้สถานที่เก่าเกิดรายได้เพื่อสาธารณประโยชน์ ดังนี้ ก็เห็นว่ากระทำได้ แต่สำหรับสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภท (ข) สภาพของทรัพย์สินนั้นเองแสดงให้เห็นว่าจะใช้และการจัดการได้จำกัดกว่าประเภท (ก) กล่าวคือ การใช้และการจัดการจะต้องมุ่งรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ร่วมกันของประชาชน จะตัดรอนได้ก็แต่เฉพาะเป็นการชั่วคราวหรือบางส่วนบางตอนตามสมควร ทั้งนี้ ต้องแล้วแต่ข้อเท็จจริงเป็นเรื่องๆ ไป เช่น ปิดทองสนามหลวงชั่วคราวชั่วคราวเพื่องานพระเมรุหรือเพื่อมิ่งงานรื่นเริงอื่นๆ ก็ย่อมกระทำได้ แม้ว่าจะเป็นการกระทบกระเทือนสิทธิของประชาชน ซึ่งในขั้นแรกย่อมเดินเข้าออกได้ทั่วไปก็ตาม เพราะเรียกได้ว่าเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะเหมือนกัน และนอกจากนั้น โดยทั่วๆ ไป การใช้และการจัดการที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นจะต้องพิจารณาถึงข้อผูกมัดที่ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นมีอยู่ด้วย เช่น ที่ดินที่รัฐบาลออกกฎหมายเวนคืนมาโดยระบุว่าเวนคืนเพื่อประโยชน์ใด เป็นต้น การใช้และการจัดการก็ต้องดำเนินอยู่ภายในขอบเขตแห่งการเวนคืนนั้น

ที่ชายตลิ่งจัดอยู่ในสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภท (ข) ดังกล่าวมาข้างต้น ดังนั้น การใช้และการจัดการจำต้องกระทำไปโดยมุ่งรักษาประโยชน์ร่วมกันของประชาชนเป็นประการสำคัญ กล่าวคือการจัดการนั้นๆ ย่อมต้องเป็นไปเพื่อสาธารณประโยชน์ และทั้งต้องไม่เป็นการตัดรอนสิทธิหรือประโยชน์ของบุคคลใดที่เคยมีเคยได้อยู่จนเกินความจำเป็นด้วย การสร้างถนนลงในที่ชายตลิ่งในลักษณะที่เจ้าของที่ดินติดต่อที่ชายตลิ่งยังมีทางเข้าออกติดต่อได้หรือการสร้างเขื่อนลงในที่ชายตลิ่ง ซึ่งประชาชนยังสามารถ

เข้าถึงลำน้ำนั้นได้อยู่ตามสมควรย่อมเป็นกิจการที่กระทำได้ แต่อย่างไรก็ดี เท่าที่กล่าวมาเป็นการพิจารณาทางทรัพย์สินและกิจการประโยชน์สาธารณะว่าจะใช้ จัดการ หรือกระทำหรือไม่อย่างไร แต่เมื่อใดฝ่ายบ้านเมืองหรือรัฐจะให้ผู้ใดเป็นผู้จัดการใช้หรือกระทำการนั้นๆ ก็ย่อมต้องแล้วแต่อำนาจหน้าที่ของบุคคลหรือองค์การนั้นๆ ด้วย เช่น ในกรณีเทศบาลเป็นผู้กระทำการ นอกจากจะต้องดูว่าทรัพย์สินอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของเทศบาลหรือไม่แล้ว ยังต้องดูว่าเทศบาลมีอำนาจจะกระทำแก่ทรัพย์สินนั้นดังประสงค์ได้หรือไม่ เพราะเทศบาลเป็นนิติบุคคลย่อมมีอำนาจกระทำได้แต่เฉพาะภายในขอบเขตวัตถุประสงค์ของเทศบาล ซึ่งย่อมปรากฏตามพระราชบัญญัติเทศบาลหรือกฎหมายอื่น แล้วแต่กรณี

● **เรื่องเสร็จที่ ๒๓๐/๒๕๑๒ บันทึกเรื่อง การตีความในมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (กรณีที่ดินราชพัสดุ จังหวัดอุดรธานี)**

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๖) เห็นว่า มาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้บัญญัติวางเกณฑ์ลักษณะของทรัพย์สินที่จะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไว้ ๒ ประการ คือ

- (ก) เป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ไม่ว่าจะเป็นชนิดใดๆ สหรัมิทรัพย์สินหรือสหรัมิทรัพย์สินและ
- (ข) ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน

ทรัพย์สินของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ต่างกับทรัพย์สินของแผ่นดินที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน คือ ทรัพย์สินที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน หมายถึง ทรัพย์สินของแผ่นดินซึ่งเป็นประโยชน์ของพลเมืองโดยตรงอันประชาชนทั่วไปมีสิทธิใช้สอยร่วมกันได้ เช่น ที่ชายตลิ่งทางน้ำ ทางหลวงทะเลสาบ ฯลฯ ส่วนทรัพย์สินที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หมายถึง ทรัพย์สินของแผ่นดินซึ่งทางราชการสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เช่น บ่อ โรงทหาร สำนักการราชการบ้านเมือง ทรัพย์สินของแผ่นดินที่จะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินได้นั้นต้องประกอบด้วย ลักษณะดังกล่าวไว้ใน (ก) และ (ข) ถ้ามีลักษณะแต่เพียงอย่างเดียวแล้ว ทรัพย์สินนั้นยังหาเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่ เช่น ถ้าเป็นแต่เพียงทรัพย์สินของแผ่นดิน แต่ไม่ได้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน ทรัพย์สินนั้นยังหาเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่ คงเป็นแต่เพียงทรัพย์สินของแผ่นดินเท่านั้น ซึ่งมีผลแต่เพียงว่ากฎหมายห้ามไม่ให้ยึดตั้งปรากฏในมาตรา ๑๓๐๓ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สำหรับมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพียงแต่ยกตัวอย่างของทรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะเท่านั้น ทรัพย์สินอื่นอาจเข้าอยู่ในข่ายของมาตรา ๑๓๐๔ (๓) อีกได้ เช่น คำพิพากษากฎีกาที่ ๔๒๖ – ๔๒๗/๒๕๐๙ วินิจฉัยว่าสนามบินที่ใช้ในราชการกองทัพอากาศเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นไม่จำเป็นต้องขึ้นทะเบียนว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเสมอไป เพราะทรัพย์สินของแผ่นดินที่จะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ ขึ้นอยู่กับสภาพของทรัพย์สินนั้นเองว่าได้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันหรือไม่ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๙๒/๒๕๐๒)

สำหรับที่ดินราชพัสดุนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๖) ได้เคยให้ความเห็นไว้ว่าเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินอย่างหนึ่ง แต่จะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่นั้น ก็สุดแต่ว่าที่ดินราชพัสดุนั้นได้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันหรือไม่ เช่น ถ้าที่ดินราชพัสดุได้นำไปให้เอกชนเช่าปลูกบ้านอยู่อาศัยหรือให้เช่าทำการค้า ที่ดินราชพัสดุนั้นย่อมเป็นเพียงทรัพย์สินของแผ่นดินเท่านั้น แต่อย่างไรก็ตาม หากที่ดินราชพัสดุใดได้เคยใช้ปลูกสร้างสำนักการราชการบ้านเมืองหรือกระทรวง ทบวง กรม มาแล้ว แม้ต่อมาจะได้เลิกใช้สำนักการราชการบ้านเมืองนั้นแล้ว หากต่อมาได้มีการใช้ปลูกสำนักการราชการบ้านเมืองอีกแม้จะปลูกบ้านพักข้าราชการด้วย ก็หาทำให้ที่ดินราชพัสดุนั้นสิ้นสภาพจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไม่

สำหรับกรณีที่ดินราชพัสดุที่ปลูกบ้านพักครูโรงเรียนนั้นจะถือว่าได้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือไม่ เห็นว่าไม่อาจเป็นไปได้ เพราะบ้านพักครูโรงเรียนย่อมใช้เพื่อประโยชน์แก่ครูโดยเฉพาะเท่านั้น หากเป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนดังเช่นสำนักงานราชการบ้านเมืองไม่ ที่ดินราชพัสดุที่ใช้เป็นที่ตั้งบ้านพักครูโรงเรียนจึงไม่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

● **เรื่องเสรีที่ ๔๖/๒๕๑๔ บันทึกเรื่อง กรรมสิทธิ์ที่ดินโรงเรียนบ้านท่ามิหรำ อำเภอเมืองพัทลุง จังหวัดพัทลุง (สาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์)**

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๔) ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า ที่ดินที่ยกให้เป็นสมบัติของกระทรวงศึกษาธิการเพื่อประโยชน์ของการศึกษาประชาชน เมื่อกระทรวงศึกษาธิการได้ครอบครองที่ดินดังกล่าว และใช้ที่ดินนั้นแม้เพียงบางส่วนเป็นที่ตั้งโรงเรียนบ้านท่ามิหรำ ที่ดินทั้งหมดจึงตกแก่กระทรวงศึกษาธิการและเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ตรงตามความประสงค์ของผู้ยกให้เข้าลักษณะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อันจะโอนแก่กันได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๕ และมาตรา ๘ วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ทั้งห้ามมิให้ยกอายุความขึ้นต่อสู้กับแผ่นดิน ตามมาตรา ๑๓๐๖ อีกด้วย ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า ในกรณีนี้ เทศบาลหาอาจอ้างพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช ๒๔๗๘ ว่าเป็นบทกฎหมายเฉพาะเพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินดังกล่าวได้ไม่ เพราะความหมายของ “บทกฎหมายเฉพาะ” ย่อมมีความหมายว่า โดยบทกฎหมายนั่นเองได้บัญญัติให้อำนาจโอนกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินนั้นได้ แต่ในพระราชบัญญัติประถมศึกษา พุทธศักราช ๒๔๗๘ มิได้มีบทบัญญัติมาตราใดบัญญัติให้อำนาจเช่นนั้น คงมีเพียงบทบัญญัติให้มีการโอนโรงเรียนและทรัพย์สินของโรงเรียนไปให้เทศบาลจัดการเท่านั้น และเมื่อที่ดินทั้งหมดดังกล่าวเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน แม้ในเวลาต่อมาเทศบาลจะได้เป็นผู้ครอบครองที่ดินดังกล่าวก็ตาม ก็หาอาจยกอายุความขึ้นต่อสู้กับแผ่นดินได้ไม่

อนึ่ง ปัญหาในทำนองเดียวกันนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๕) ได้เคยให้ความเห็นไว้แล้วว่า ที่ดินที่ประชาชนได้ยกให้กระทรวงศึกษาธิการเพื่อการศึกษาประชาชนเป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงศึกษาธิการ เพื่อประโยชน์ของการศึกษาประชาชนอันมีลักษณะตามบทบัญญัติมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ความว่าสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นรวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน.. ฯลฯ จึงเห็นว่าที่ดินนี้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

● **เรื่องเสรีที่ ๙๐/๒๕๑๕ บันทึกเรื่อง การออกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสร้างตนเองในท้องที่ อำเภอบันนังสตา จังหวัดยะลา ในที่ดินที่ได้สงวนหวงห้ามไว้แล้วตามกฎหมาย**

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๖) ได้พิจารณาประเด็นข้อกฎหมายว่า การที่ทางราชการนำเอาที่ดินซึ่งมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตสงวนหวงห้ามไว้แล้ว ไปจัดตั้งเป็นนิคมสร้างตนเองจะกระทำได้เพียงใด หรือไม่ โดยเห็นว่าที่ดินซึ่งสงวนและหวงห้ามไว้ตามกฎหมายเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินจัดเป็นที่ดินของรัฐประเภทหนึ่ง การที่ได้เคยมีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินแปลงนี้ไว้ ก็มีได้หวงห้ามไว้เพื่อราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เมื่อพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ ยกเลิกไปแล้ว แม้ที่ดินแปลงนี้จะยังถือว่าเป็นที่ดินที่มีการหวงห้ามอยู่

ตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๙๗ แต่ก็ไม้อยู่ในบังคับที่จะต้องถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๘ วรรคสอง ที่ดินรายนี้จึงเป็นที่ดิน

ของรัฐซึ่งอาจนำไปจัดตั้งเป็นนิคมสร้างตนเองเพื่อให้ราษฎรเช่าอยู่อาศัยและทำมาหาเลี้ยงชีพได้ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พุทธศักราช ๒๕๑๑ การออกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสร้างตนเองย่อมกระทำได้ตามมาตรา ๓/ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ ๒๕๑๑ และกรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงนี้ที่สมาชิคนิคมจะได้รับตามหลักการที่พระราชบัญญัติจัดที่ดินฯ กำหนดไว้ย่อมสมบูรณ์ เพราะเป็นการโอนไปโดย ‘อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะ’ ตามมาตรา ๑๓๐๕ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

● **เรื่องเสรีที่ ๑๑๕/๒๕๑๕ บันทึกเรื่อง สิทธิของกองทัพเรือในที่ดินพื้นที่สถานีทหารเรือสัตหีบ ตามพระบรมราชโองการรัชกาลที่ ๖**

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๓) ได้พิจารณาเกี่ยวกับสิทธิของกองทัพเรือในที่ดินพื้นที่สถานีทหารเรือสัตหีบ ตำบลสัตหีบ อำเภอสัตหีบ จังหวัดชลบุรี ที่ได้มีพระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๖ พระราชทานแก่กองทัพเรือว่ากองทัพเรือยังคงมีสิทธิอยู่หรือไม่ เพียงใด โดยเห็นว่าพระราชประสงค์ตามพระบรมราชโองการที่ทรงสงวนไว้เพื่อใช้เป็นฐานทัพเรือโดยเฉพาะ โดยมีกำหนดเขตตามแผนที่ที่กระทรวงทหารเรือสำรวจและทำขึ้น เมื่อเสนาธิการทหารเรือจัดทำแผนที่ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๖ แผนที่ฉบับนี้จึงเป็นการแสดงเขตฐานทัพเรือที่แน่นอนสมตามพระราชประสงค์และตามแผนที่นี้ได้แบ่งเขตเป็นสองตอน ตอนหนึ่งเป็นเขตที่ทหารเรือต้องการหวงห้ามกรรมสิทธิ์ไว้เพื่อใช้เป็นฐานทัพเรือโดยตรง อีกตอนหนึ่งไม่หวงแต่ไม่ยากให้ต่างประเทศจับจองหรือรื้อไปได้ จึงขอพระราชทานสิทธิแก่กระทรวงทหารเรือให้มีอำนาจอนุญาตผู้ที่จะจับจองทำไร่นาแลถากถางตามควร ซึ่งไม่เกินขีดชั้นตามพระราชบัญญัติการตัดไม้ตามที่กระทรวงทหารเรือต้องการนี้ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๖ ทรงอนุญาต เมื่อกองทัพเรือไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินในเขตที่ทหารเรือในส่วนนี้ โดยมีเพียงอำนาจอนุญาตให้คนไทยเข้าจับจองแล้ว ถ้าข้อเท็จจริงปรากฏว่าราษฎรผู้ใดซึ่งได้ครอบครองที่ดินในเขตนี้มาก่อนมีพระบรมราชโองการ โดยราษฎรผู้ครอบครองมีหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน เช่น โฉนดตราจอง หรือ น.ส. ๓ ราษฎรนั้นก็ย่อมมีสิทธิในที่ดินในเขตนี้อยู่ต่อไป และสิทธิเช่นว่านี้ก็ย่อมเป็นไปตามกฎหมายที่ดินหรือกฎหมายว่าด้วยการนั้นแล้วแต่กรณี เพราะพระบรมราชโองการที่พระราชทานอำนาจให้แก่ทหารเรือที่จะอนุญาตให้ใครเข้าจับจองได้นั้น ไม่ใช่พระราชทานให้มีผลกระทบกระเทือนถึงสิทธิของคนที่อยู่ในที่นั้นก่อนแล้ว ผิดกับเขตที่ที่หวงห้ามเท่านั้นพระราชทานให้กองทัพเรือมีกรรมสิทธิ์เด็ดขาดแม้ราษฎรจะมีกรรมสิทธิ์มาก่อนมีพระบรมราชโองการก็ไม่มีสิทธิใดๆ ยิ่งไปกว่ากองทัพเรือ

● **เรื่องเสรีที่ ๑๓๓/๒๕๑๕ บันทึกเรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติควบคุมและจัดการกิจการหรือทรัพย์สินของคนต่างด้าวบางจำพวกในภาวะคับขัน พุทธศักราช ๒๔๘๔ (สิทธิในที่ดินตามประธานบัตรที่ออกให้แก่ชนชาติศัตรู ซึ่งกรมทรัพย์สินการธรณีถือไว้แทนรัฐ)**

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๓) เห็นว่า ที่ดินอยู่ภายในเขตประธานบัตรตามกฎหมายว่าด้วยการทำเหมืองแร่ นั้น อาจแบ่งได้เป็น ๓ ประเภท คือ (๑) ที่ดินเป็นของผู้รับประธานบัตรเอง โดยการถือกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครอง (๒) ที่ดินเป็นของบุคคลอื่นโดยการถือกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง และผู้นั้นยินยอมให้ชนชาติศัตรูขอประธานบัตรทำเหมืองแร่ในที่ดินนั้น และ (๓) ที่ดินของรัฐประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่ายังไม่มีผู้หนึ่งผู้ใดถือกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง ฉะนั้น ในการให้ความเห็นตามปัญหากฎหมายของกรมทรัพย์สินการธรณี คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงแยกพิจารณาตามสภาพของที่ดินดังนี้

(๑) ถ้าที่ดินตามประทานบัตรนั้นเป็นของชนชาติศัตรูที่ได้รับประทานบัตรทำเหมืองแร่ โดยเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองก็ดี ที่ดินนั้นย่อมตกเป็นทรัพย์สินของรัฐ ตามมาตรา ๗ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยชนศัตรูและทรัพย์สินของชนศัตรู พุทธศักราช ๒๔๘๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติว่าด้วยชนศัตรูและทรัพย์สินของชนศัตรู (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๔๘๕ และคำสั่งของรัฐบาล อนึ่ง ถ้าปรากฏว่าที่ดินนั้นอยู่ในเขตเหมืองแร่ตามประทานบัตรของชนชาติศัตรู ซึ่งประทานบัตรนั้น ได้สิ้นสุดลงด้วยการยกเลิก เว้นคืน หมดอายุ หรือด้วยเหตุหนึ่งเหตุใดก็ตาม กรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง ในที่ดินนั้นย่อมตกเป็นทรัพย์สินของรัฐ ตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ พระพุทธศักราช ๒๔๖๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๘๓

(๒) ถ้าที่ดินตามประทานบัตรนั้นเป็นของบุคคลอื่นโดยถือกรรมสิทธิ์หรือมีสิทธิครอบครอง และผู้นั้นยินยอมให้ชนชาติศัตรูขอประทานบัตรทำเหมืองแร่ในที่ดินนั้น กรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดิน ดังกล่าวคงเป็นของบุคคลนั้นอยู่ตามเดิม การที่ชนชาติศัตรูได้รับประทานบัตรทำเหมืองแร่หรือกรมทรัพยากรธรณี ได้ยึดถือที่ดินนั้นไว้ตามประทานบัตรทำเหมืองแร่ต่อมานั้น หาได้ทำให้กรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดิน ซึ่งมีอยู่เดิมเปลี่ยนแปลงไปไม่

(๓) ถ้าที่ดินตามประทานบัตรนั้นเป็นที่ดินของรัฐประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่ายังมิได้มีผู้ใด มีสิทธิครอบครองหรือได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ แต่ชนชาติศัตรูได้รับอนุมัติให้ทำเหมืองแร่ในที่ดินนั้น ตามประทานบัตรที่ดินนั้นคงเป็นของรัฐประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่าอยู่ตามเดิม การที่กรมทรัพยากรธรณี ได้ออกประทานบัตรให้ผู้ใดทำเหมืองแร่ หาเป็นเหตุที่ทำให้ที่ดินนั้นเปลี่ยนสภาพเป็นอย่างอื่นไปไม่

● เรื่องเสร็จที่ ๑๑๓/๒๕๑๓ บันทึกเรื่อง ที่ดินพระราชนิเวศน์มฤคทายวัน

คณะกรรมการการฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๓) เห็นว่า เมื่อพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๖ ได้มีพระบรมราชโองการฯ เมื่อวันที่ ๘ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๖๖ สั่งว่าในที่หลวงซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จัดสร้างขึ้นใหม่ ตำบลบางกรรฯ แขวงจังหวัดเพชรบุรี ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ขนานนามพระราชทานว่า มฤคทายวัน และมีพระบรมราชโองการฯ ให้ที่ดินบริเวณมฤคทายวันเป็นเขตพระราชนิเวศน์แล้ว พระบรมราชโองการฯ ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชดังกล่าวนี้มีผลเป็นกฎหมายที่ดินนั้นย่อมเป็นที่ดินใช้ราชการหลวงหรือเรียกว่าที่หลวงตามถ้อยคำที่ใช้ในสมัยนั้น พระบรมราชโองการฯ ไม่จำเป็นต้องมีข้อความว่า หวงห้าม อย่างใดอีก เพราะการใช้ที่ดินในราชการอย่างใดเป็นพระบรมเดชานุภาพ ส่วนประกาศหวงห้ามมิให้ราษฎรจับจองหรือถือกรรมสิทธิ์เป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เมื่อสมุหเทศาภิบาลประกาศเขตเป็นที่หลวง ย่อมหมายความว่าเป็นที่หวงห้ามไว้ใช้ราชการนั่นเอง จึงห้ามออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินให้แก่ผู้ใด ประกาศของสมุหเทศาภิบาลถือว่าการหวงห้ามที่ดินอันเป็นที่หลวงอยู่ชัดแจ้งแล้ว การที่สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์จะออกโฉนดที่ดินบริเวณนี้หรือไม่ ก็ไม่ทำให้ที่ดินเขตพระราชนิเวศน์ซึ่งเป็นที่หลวงกลายเป็นไม่ใช่ที่หลวงไปได้ ส่วนการที่มีผู้ออกโฉนดไปก่อนและไม่มีโฉนดคืน ในเวลานั้นได้มีพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. ๑๒๓ มาตรา ๓๖ ใช้บังคับกรณีนี้แล้ว ถ้อยคำที่ว่า เว้นคืน ในสมัยนั้น ใช้ในกรณีราษฎรจะคืนที่ดินที่ขอออกโฉนดแล้วให้แก่รัฐบาลเท่านั้น การที่ไม่มิถ้อยคำว่า เว้นคืน ในประกาศพระบรมราชโองการฯ จะนำข้อความเช่นนี้มาตีความว่าไม่ใช่หวงห้ามหาได้ไม่ ฉะนั้น จึงเห็นว่าเขตพระราชนิเวศน์มฤคทายวันนี้เป็นเขตที่ดินหวงห้ามอย่างชัดแจ้งตั้งแต่วันที่ มีประกาศพระบรมราชโองการฯ นั้น และเป็นเขตที่ดินซึ่งได้หวงห้ามไว้ตามนัยมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๓ ด้วย

● **เรื่องเสรีจที่ ๒๖๑/๒๕๑๓/ บันทึกรเรื่อง พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองกาญจนบุรี อำเภอวังขนาย อำเภอบ้านทวน และอำเภอวังกะ จังหวัดกาญจนบุรี พ.ศ. ๒๕๑๑**
ขัดแย้งกับแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกา

เลขาธิการรัฐมนตรีขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีในปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับปัญหาเรื่อง พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองกาญจนบุรี อำเภอวังขนาย อำเภอบ้านทวน และอำเภอวังกะ จังหวัดกาญจนบุรี พ.ศ. ๒๕๑๑ ขัดแย้งกับแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาตามความประสงค์ของกระทรวงอุตสาหกรรม ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อได้พิจารณามาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองกาญจนบุรี อำเภอวังขนาย อำเภอบ้านทวน และอำเภอวังกะ จังหวัดกาญจนบุรี พุทธศักราช ๒๕๑๑ ซึ่งบัญญัติว่าที่ดินรกร้างว่างเปล่าซึ่งต้องหวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกานี้ คือ ที่ดินที่อยู่ภายในเขตหวงห้ามตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกานี้ ห้ามมิให้ผู้ใดเข้าทำหรือปลูกสร้างด้วยประการใดๆ ในที่ดินนั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่ประกอบกับแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาแล้ว จะเห็นได้ว่าความในมาตรา ๔ กำหนดให้ถือแนวเขตที่ปรากฏในแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาเป็นเขตหวงห้าม ดังนั้นเมื่อแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาได้แสดงแนวเขตไว้ชัดแจ้งโดยรวมถึงตำบลสวนผึ้ง อำเภอจอมบึง จังหวัดราชบุรี ด้วย จึงเห็นได้ว่าความประสงค์ในการตราพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ก็เพื่อกำหนดเอาเขตที่ดินในท้องที่ตำบลสวนผึ้ง อำเภอจอมบึง จังหวัดราชบุรี เข้าไว้เป็นเขตหวงห้ามด้วย

● **เรื่องเสรีจที่ ๒๙๖/๒๕๑๙/ บันทึกรเรื่อง ปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างกระทรวงการคลังและกรุงเทพมหานคร**
เกี่ยวกับสิทธิที่ดินเขตบางกะปิ กรุงเทพมหานคร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๘) มีความเห็นว่า ที่ดินที่กระทรวงมหาดไทยนำส่งขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุเมื่อ พ.ศ. ๒๔๖๕ และโอนกรรมสิทธิ์เป็นของกระทรวงการคลังเมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๐ โดยในระยะเวลาดังกล่าวได้ใช้ประโยชน์เป็นที่ว่าการอำเภอ ที่ดินดังกล่าวจึงจัดเป็นที่ราชพัสดุ ซึ่งกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์และมีอำนาจปกครองดูแลตามพระบรมราชโองการของรัชกาลที่ ๖ แม้ต่อมาจะได้มีประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติเกี่ยวกับสาธารณสมบัติของแผ่นดินใช้บังคับก็ตาม แต่ในประมวลกฎหมายที่ดินนั้นเอง มาตรา ๘ ได้บัญญัติในลักษณะมีข้อจำกัดไว้ว่าในกรณีที่ไม่มีการกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้อธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งสำหรับที่ดินแปลงที่เป็นปัญหานี้ได้มีพระบรมราชโองการของรัชกาลที่ ๖ กำหนดให้เป็นที่ราชพัสดุซึ่งกระทรวงการคลังมีกรรมสิทธิ์และมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษา ดังนั้น มาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จึงหาได้ลบล้างการเป็นที่ราชพัสดุและอำนาจการปกครองดูแลที่ราชพัสดุดังกล่าวไว้แต่อย่างใด และต่อมาเมื่อพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ ใช้บังคับ มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวก็ได้บัญญัติให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุดังกล่าวต่อไป

● **เรื่องเสรีจที่ ๓๐๘/๒๕๒๐/ บันทึกรเรื่อง การออกหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ (ปัญหา**
มาตรา ๘ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดินและมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔)

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๖) เห็นว่า ที่ราชพัสดุนั้นหมายความว่าถึงอสังหาริมทรัพย์ของรัฐซึ่งเป็นที่ตั้งที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาและทรัพย์สินของแผ่นดินชนิดที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๓) คือทรัพย์สินซึ่งใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะด้วย โดยที่ประมวลกฎหมายที่ดินได้กำหนดไว้ในมาตรา ๘ ตรี

วรรคหนึ่ง ว่า “ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ อธิบดีอาจจัดให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเพื่อแสดงเขตไว้เป็นหลักฐาน” และมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ ได้กำหนดไว้ว่า “ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ” และในวรรคสองกำหนดว่า “บรรดาที่ราชพัสดุที่กระทรวง ทบวง กรมใดได้มาโดยการเวนคืน หรือการแลกเปลี่ยน หรือโดยประการอื่น ให้กระทรวงการคลังเข้าถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุนั้น ฯลฯ” โดยมีได้กำหนดให้ต้องมีหลักฐานแสดงกรรมสิทธิ์แต่อย่างใด จึงย่อมเป็นที่เห็นได้ชัดว่า กระทรวงการคลังมีอำนาจถือกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุทุกประเภทได้ โดยไม่จำเป็นจะต้องมีโฉนดที่ดินเป็นหลักฐานการแสดงกรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ส่วนการพิจารณาออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ราชพัสดุที่มีลักษณะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งเป็นทรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะนั้น ประมวลกฎหมายที่ดินเพียงแต่กำหนดว่า อธิบดีกรมที่ดินอาจออกเป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงให้ก็ได้ แต่ไม่ได้ห้ามการออกเป็นหนังสือสำคัญประเภทอื่นด้วย ดังนั้น อธิบดีกรมที่ดินจึงอาจพิจารณาออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินประเภทใดก็ได้ แล้วแต่จะเห็นสมควรเพื่อประโยชน์ของทางราชการ

● เรื่องเสรีที่ ๓๖๔/๒๕๒๒ บันทึกเรื่อง การแลกเปลี่ยนที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) เห็นว่า อสังหาริมทรัพย์ที่จะเป็นที่ราชพัสดุต้องเป็นอสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินเท่านั้น ในกรณีที่กองทัพอากาศได้ซื้อที่ดินมาโดยไม่ได้ใช้เงินจากงบประมาณแผ่นดิน และมีหลักฐานในการถือกรรมสิทธิ์อย่างชัดเจนตามที่จดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ไว้ว่าถือกรรมสิทธิ์ เพื่อการจัดสรรให้แก่ข้าราชการในกองทัพอากาศ ทั้งนี้ ตามข้อ ๔ (๒) ของข้อบังคับกระทรวงกลาโหม ว่าด้วยการจัดสรรที่ดินและอาคารสงเคราะห์ พ.ศ. ๒๕๑๖ กองทัพอากาศจึงถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวแทนผู้ได้รับการสงเคราะห์ตามข้อบังคับกระทรวงกลาโหมที่อ้างถึงข้างต้น เพื่อจัดสรรให้แก่ผู้ได้รับการสงเคราะห์เท่านั้น ที่ดินนี้มิได้ตกเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ดังนั้น จึงไม่เป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ เมื่อที่ดินดังกล่าวไม่เป็นที่ราชพัสดุด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นแล้ว กองทัพอากาศย่อมจะนำที่ดินดังกล่าวมาแลกเปลี่ยนกับที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินได้ โดยกระทรวงมหาดไทยต้องดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินให้แก่กองทัพอากาศเพื่อการจัดสรรให้แก่ข้าราชการในกองทัพอากาศตามมาตรา ๑๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และกองทัพอากาศต้องดำเนินการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินดังกล่าวให้แก่กรุงเทพมหานครตามประมวลกฎหมายที่ดินตามที่ได้แสดงความประสงค์ไว้ต่อกันต่อไป

● เรื่องเสรีที่ ๑๑๑/๒๕๒๓ บันทึกเรื่อง ที่ดินระหว่างคูเมืองกับกำแพงเมืองเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) เห็นว่า ทรัพย์สินที่จะถือว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินจะต้องมีลักษณะสำคัญดังที่บัญญัติในมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือ เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน สำหรับที่ดินระหว่างคูเมืองและกำแพงเมืองจะถือว่าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) หรือไม่ นั้น จะต้องพิจารณาจากประวัติของที่ดินนั้นเองว่า ได้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะหรือไม่ ปัญหาเรื่องนี้ก็มีเพียงความเห็นของกรมศิลปากร และกรมธนารักษ์ที่ว่าในการสร้างกำแพงเมืองและคูเมืองแต่โบราณ ถ้าเป็นกำแพงเมืองก่อด้วยอิฐจะต้องเว้นที่ว่างระหว่างกำแพงเมืองและคูเมืองไว้เพื่อประโยชน์ในการใช้เป็นเขื่อนกันน้ำเซาะกำแพง

และเพื่อประโยชน์ในการใช้ป้องกันข้าศึกศัตรู จึงไม่ควรที่จะใช้ที่ดินนั้นเป็นที่ปลูกสร้างสิ่งใดอันจะเป็นการกีดขวางการใช้ประโยชน์ดังกล่าวมาสนับสนุนว่าที่ดินชานกำแพงเมืองเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ซึ่งความเห็นของกรมศิลปากรและกรมธนารักษ์ก็เป็นเพียงข้อสันนิษฐานเท่านั้น มิได้มีหลักฐานอื่นสนับสนุนว่าได้มีการใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์นั้นๆ จริง นอกจากนี้มีหลักฐานว่าราษฎรได้เข้าครอบครองใช้ประโยชน์ในที่ดินบริเวณที่เป็นปัญหานี้ มาตั้งแต่ ร.ศ. ๑๓๑ โดยไม่ปรากฏว่าทางราชการได้แสดงการหวงห้าม กับปรากฏว่าได้มีการออกโฉนดที่ดิน น.ส. ๓ และ ส.ค. ๑ ให้แก่ราษฎรที่เข้าทำประโยชน์หลายราย ข้อเท็จจริงในปัญหาที่หาหรือมานี้จึงยังไม่ปรากฏชัดแจ้งและยังไม่เป็นที่ยุติว่าที่ดินระหว่างคูเมืองและกำแพงเมืองเป็นทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ดังนั้น จึงไม่สามารถวินิจฉัยได้ว่าที่ดินดังกล่าวเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

● **เรื่องเสร็จที่ ๔๔๙/๒๕๒๓ บันทึกเรื่อง อำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินสาธารณะในเขตสุขาภิบาลนางรอง**
คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) เห็นว่า ที่ดินแปลงที่พิจารณาที่ตั้งอยู่ในเขตสุขาภิบาลนางรอง เป็นที่หลวงมากกว่า ๕๐ ปี โดยไม่มีหลักฐานเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ที่ดิน หลักฐานโฉนดหรือหลักฐานอื่นๆ (ทะเบียน) มีการปลูกสร้างบ้านพักของทางราชการ คือ บ้านพักนายอำเภอ บ้านพักสัตวแพทย์ บ้านพักศึกษาธิการอำเภอ และบ้านพักผู้ช่วยศึกษาธิการอำเภอ แต่การที่ได้มีการปลูกสร้างบ้านพักดังกล่าวนี้ ไม่ทำให้ที่ดินแปลงนี้เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไปแต่อย่างใด เพราะบ้านพักของทางราชการเหล่านี้ย่อมใช้เพื่อประโยชน์ของผู้อยู่อาศัยเท่านั้น หาได้เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะดังเช่นสำนักงานราชการบ้านเมืองไม่ และเรื่องทำนองนี้ได้เคยมีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) เรื่อง การตีความมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (กรณีที่ดินราชพัสดุจังหวัดอุดรธานี) วินิจฉัยไว้ว่าที่ดินราชพัสดุที่ใช้เป็นที่ตั้งบ้านพักครูโรงเรียนไม่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังนั้น เมื่อได้มีการนำที่ดินในเขตสุขาภิบาลนางรองแปลงนี้ขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุแล้วที่ดินแปลงดังกล่าวก็เป็นที่ดินราชพัสดุประเภททรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดาไม่ใช่ประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับประเด็นที่ว่าที่ดินราชพัสดุแปลงนี้สุขาภิบาลนางรองจะให้เอกชนเช่าปลูกสร้างอาคารพาณิชย์โดยไม่ต้องขอทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ได้หรือไม่ เมื่อได้พิจารณาพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ และเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ ประกอบกับบทเฉพาะกาล ข้อ ๒๔ แห่งกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๙) ออกตามความในพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้วจะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้บังคับแก่ที่ดินราชพัสดุที่ขึ้นทะเบียนไว้ก่อนแล้วด้วย

ด้วยเหตุผลดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) จึงเห็นว่าที่ดินราชพัสดุในเขตสุขาภิบาลนางรอง อำเภอนางรอง จังหวัดบุรีรัมย์ เป็นที่ดินราชพัสดุประเภททรัพย์สินธรรมดาไม่ใช่ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน และหากกระทรวงมหาดไทยประสงค์จะให้สุขาภิบาลนางรองจัดหาประโยชน์ในที่ดินแปลงนี้ โดยให้เช่าก่อสร้างอาคารพาณิชย์ก็ต้องทำความตกลงกับกรมธนารักษ์ก่อน

● **เรื่องเสร็จที่ ๔๑๔/๒๕๒๔ บันทึกเรื่อง ปัญหาการตีความตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๕ และพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ (ที่ดินที่กรุงเทพมหานครเวนคืนตามพระราชบัญญัติเวนคืนฯ เมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๕ เพื่อใช้เป็นที่ทำลายมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลจะเป็นที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ หรือไม่)**

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) เห็นว่า แม้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่ตำบลถนนพญาไท และตำบลสามเสนใน อำเภอดุสิต

จังหวัดพระนคร พุทธศักราช ๒๔๘๔ จะกำหนดวัตถุประสงค์ไว้ว่า เพื่อใช้เป็นสถานที่ทำลายมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และให้นายกเทศมนตรีนครกรุงเทพ (เดิม) เป็นเจ้าหน้าที่จัดการดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชกฤษฎีกานี้ และแม้ว่าในการเวนคืนที่ดินรายนี้เทศบาลนครกรุงเทพจะได้ใช้เงินงบประมาณของตนเองจ่ายเป็นค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนทั้งหมดก็ตาม กรณีดังกล่าวก็ไม่มีผลลบลงมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ตำบลถนนพญาไท และตำบลสามเสนใน อำเภอดุสิต จังหวัดพระนคร พุทธศักราช ๒๔๘๕ ซึ่งบัญญัติให้เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ให้แก่กระทรวงมหาดไทยได้ ดังนั้น กระทรวงมหาดไทยจึงเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์โดยผลของกฎหมายมิใช่กรุงเทพมหานครเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ เมื่อที่ดินดังกล่าวเป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงมหาดไทย ที่ดินนั้นจึงเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินเข้าลักษณะเป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ และเมื่อที่ดินรายนี้เป็นที่ราชพัสดุโดยกระทรวงมหาดไทยได้มาตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ กรรมสิทธิ์ในที่ดินรายนี้จึงถูกโอนไปเป็นของกระทรวงการคลังตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ ดังนั้น กรุงเทพมหานครจึงต้องส่งมอบที่ดินและเอกสารที่เกี่ยวข้องให้แก่กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง

● **เรื่องเสร็จที่ ๔๗๓/๒๕๒๔ บันทึกเรื่อง อำนาจของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ (การตีความพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๔ และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗)**

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) ได้พิจารณาประเด็นข้อกฎหมายว่าตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๔ มาตรา ๒๖ (๓) ส.ป.ก. จะมีอำนาจดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินที่เป็นป่าสงวนแห่งชาติหรือเขตป่าไม้ถาวรได้หรือไม่ และมีความเห็น ดังนี้

(๑) ส.ป.ก. ไม่มีอำนาจนำที่ดินที่เป็นป่าสงวนแห่งชาติหรือเขตป่าไม้ถาวรมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพราะที่ดินที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ไม่อยู่ภายใต้บังคับของมาตรา ๒๖ (๓) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๔ อีกทั้งบทนิยามคำว่า “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” และคำว่า “ที่ดินของรัฐ” ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๔ ไม่ได้ให้อำนาจ ส.ป.ก. ที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้

(๒) อำนาจของ ส.ป.ก. ที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีบัญญัติไว้แล้วโดยตรงในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๔ ฉะนั้น จึงใช้อำนาจตามกฎหมายอื่น เช่น มาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ หรือบทกฎหมายอื่นไม่ได้ และการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีลักษณะต่อเนื่องหรือเป็นการถาวรไม่ใช่เรื่องชั่วคราวดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗

โดยสรุป คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) เห็นว่าหากจะดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมาย ก็ต้องดำเนินการออกกฎกระทรวงเพิกถอนให้เป็นที่ดินอยู่นอกเขตป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ เสียก่อน เมื่อเพิกถอนแล้วก็ยอมดำเนินการได้ตามมาตรา ๒๖ (๓) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๔ เพราะที่นั้นอยู่นอกเขตป่าสงวนแห่งชาติแล้ว

● **เรื่องเสร็จที่ ๑๖๑/๒๕๒๕ บันทึกเรื่อง ปัญหากฎหมายและปัญหาทางการปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกา หวงห้ามที่ดินเพื่อประโยชน์ในราชการทหารของกระทรวงกลาโหม**

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ได้พิจารณาปัญหาข้อหาหรือของกรมป่าไม้ ซึ่งมีประเด็นที่ต้องพิจารณารวม ๔ ประเด็น โดยมีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

๑. ประเด็นแรก ที่ดินป่าไม้ซึ่งมีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการของกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ จะพ้นสภาพความเป็นป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ หรือไม่ เนื่องจากพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ไม่มีบทบัญญัติเรื่องการเพิกถอนสภาพป่าไว้ดังเช่นพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ มาตรา ๗ ซึ่งบัญญัติว่า การเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติกระทำได้โดยออกเป็นกฎกระทรวง และเมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ มาตรา ๔ (๑) ซึ่งให้ความหมายของ “ป่า” ว่า “ป่าหมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน” ประกอบกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ มาตรา ๔ ซึ่งบัญญัติว่า “ถ้ารัฐบาลต้องการจะหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเพื่อประโยชน์ใดๆ ก็ให้ดำเนินการหวงห้ามตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้” และมาตรา ๕ ซึ่งบัญญัติว่า “การหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าให้ออกเป็นพระราชกฤษฎีกาและประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฯลฯ” แล้วจะเห็นว่าบทบัญญัติดังกล่าวเพียงแต่ให้อำนาจแก่รัฐบาลที่จะหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินไว้เพื่อประโยชน์ในราชการของส่วนราชการต่างๆ เท่านั้น หาได้มีผลทำให้ที่ดินหวงห้ามซึ่งมีไม้และของป่าอันมีกฎหมายว่าด้วยป่าไม้คุ้มครองเป็นพิเศษอยู่แล้วหมดสภาพป่าไม้ ดังนั้น พระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินเพื่อประโยชน์ในราชการของกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ จึงไม่ทำให้ที่ดินนั้นพ้นสภาพความเป็นป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ

๒. ประเด็นที่สอง พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ จะมีอำนาจเข้าไปดำเนินการในที่ดินดังกล่าวเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ในกรณีต่างๆ ได้หรือไม่เพียงใด กรณีดังกล่าวนี้ ก่อนที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับได้เคยมีความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาวิวินิจฉัยไว้ว่า กรณีที่ดินที่มีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามนั้นมีทรัพยากรอันมีกฎหมายคุ้มครองอยู่เป็นพิเศษแล้ว กิจการอันเกี่ยวกับทรัพยากรเหล่านั้นย่อมเป็นไปและอยู่ในอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายพิเศษเหล่านั้น แต่อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่ผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาเหล่านั้นย่อมดัดฟันไม้เพื่อการตามพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามดังกล่าวได้ โดยมีต้องขออนุญาตพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ และหลังจากที่พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินฯ ซึ่งยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินฯ ใช้บังคับแล้วได้มีคำพิพากษากฎีกา ที่ ๒๐๙๕/๒๕๑๙ วินิจฉัยว่า เมื่อพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินฯ ถูกยกเลิกไป พระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวก็ถูกยกเลิกไปด้วย ผู้บังคับการจังหวัดทหารบก ลพบุรี (เจ้าหน้าที่ตามพระราชกฤษฎีกานั้น) ไม่มีอำนาจหวงห้ามที่ดิน แต่ที่ดินที่ได้หวงห้ามไว้แล้วนั้นก็ยังคงเป็นที่หวงห้ามอยู่ต่อไปตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินฯ เมื่อพิจารณา มาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๔ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ แล้ว จะเห็นได้ว่าที่ดินหวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามฯ ที่ถูกยกเลิกไปแล้ว และยังเป็นที่ยังหวงห้ามอยู่ตามประมวลกฎหมายที่ดินนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นหรือส่วนราชการเดิมตามพระราชกฤษฎีกานั้นเป็นผู้ดูแลรักษาต่อไปก็ได้ แต่อย่างไรก็ตาม อำนาจดังกล่าวเป็นเพียงอำนาจในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินเท่านั้น แต่ถ้าที่ดินหวงห้ามนั้นมีทรัพยากรอันมีกฎหมายอื่นคุ้มครองอยู่เป็นพิเศษ เช่น กฎหมายว่าด้วยแร่หรือกฎหมายว่าด้วยป่าไม้แล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายพิเศษเหล่านั้นย่อมมีอำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายซึ่งตนรักษาการอยู่ในที่ดินหวงห้ามเหล่านั้น เท่าที่ไม่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของการหวงห้ามที่ดินนั้น

๓. ประเด็นที่สาม กรมป่าไม้หรือหน่วยราชการผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินจะเป็นผู้ดูแลรักษารับผิดชอบหรือเป็นผู้เสียหายจากการฝ่าฝืนหรือละเมิดกฎหมายในที่ดินหวงห้ามได้

หรือไม่ เพียงใด เห็นว่าจะต้องพิจารณาเป็นเรื่อง ๆ ไป กล่าวคือ ถ้าการฝ่าฝืนหรือละเมิดนั้นเกี่ยวกับกิจการตามวัตถุประสงค์ของการหวงห้ามที่ดิน เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการหวงห้ามนั้นเป็นผู้เสียหาย ถ้าการฝ่าฝืนหรือละเมิดนั้นนอกเหนือวัตถุประสงค์ของการหวงห้ามที่ดินแต่เกี่ยวกับการป่าไม้ พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ก็เป็นผู้เสียหาย

๔. ประเด็นที่สี่ที่ว่า หน่วยราชการผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินจะมีอำนาจตัดฟัน ชักลากไม้ หรือแปรรูปไม้และนำไปใช้ประโยชน์เพื่อการใดๆ จะต้องได้รับอนุญาตและชำระค่าภาคหลวงตามกฎหมายป่าไม้ก่อนหรือไม่ เห็นว่าถ้าหน่วยราชการผู้รักษาการตามพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินฯ เหล่านั้น ตัดฟันไม้ ชักลากไม้ หรือแปรรูปไม้และนำไปใช้ประโยชน์เพื่อการใดๆ ตามวัตถุประสงค์ของพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามฯ นั้น ก็ย่อมทำได้โดยไม่ต้องขออนุญาตพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ แต่ถ้ายกเว้นตัดฟันไม้ ชักลากไม้ หรือแปรรูปไม้และนำไปใช้ประโยชน์เพื่อการใดๆ เป็นการกระทำเพื่อการอื่นนอกเหนือวัตถุประสงค์ของพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามฯ เหล่านั้นแล้ว จะต้องขออนุญาตพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ก่อน

● **เรื่องเสรีจที่ ๑๔๑/๒๕๒๕ บันทึกเรื่อง โอนที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินให้แก่วัดบางเตยกลาง ตำบลบางเตย อำเภอสสามโคก จังหวัดปทุมธานี**

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) เห็นว่า ลำรางซึ่งเจ้าของที่ดินได้ขุดขึ้นในที่ดินของตนและได้อุทิศให้เป็นลำรางสาธารณประโยชน์ ถือได้ว่าลำรางดังกล่าวเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยการอุทิศของผู้เป็นเจ้าของ เมื่อปรากฏว่าภายหลังที่ได้ขุดลำรางนี้ขึ้นแล้ว ไม่มีผู้ใดใช้ประโยชน์ลำรางนี้แต่อย่างใด ต่อมาเจ้าของที่ดินก็ได้ยกกรรมสิทธิ์ในที่ดินของตนให้แก่วัดบางเตยกลาง ตั้งแต่นั้นมาก็ไม่มีผู้ใดดูแลขุดลอกลำรางอีกจนในปัจจุบันนี้ลำรางนั้นได้ ตื้นเขินและไม่มีสภาพเป็นลำรางแล้ว โดยเหตุนี้เมื่อกรมที่ดินประสงค์จะดำเนินการโอนที่ดินอันเป็นลำรางสาธารณประโยชน์ซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ให้แก่วัดบางเตยกลางตามที่จังหวัดปทุมธานีเสนอมาก็สามารถกระทำได้ ตามมาตรา ๑๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าว คือ ตราเป็นพระราชบัญญัติโอนที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินในบริเวณลำรางดังกล่าวให้แก่วัดบางเตยกลาง โดยไม่มีเหตุจำเป็นต้องดำเนินการถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามมาตรา ๔ (๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๔ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ เสียก่อนแต่อย่างใด

● **เรื่องเสรีจที่ ๙๙/๒๕๒๖ บันทึกเรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับที่ดินป่าสงวนแห่งชาติเกิดที่งอกริมตลิ่ง**

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) เห็นว่า ในการที่จะกำหนดให้พื้นที่ใดเป็นป่าสงวนแห่งชาตินั้น มาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๓ บัญญัติให้กระทำได้โดยออกกฎกระทรวง และจะต้องมีแผนที่แสดงแนวเขตป่าที่กำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติแนบท้ายกฎกระทรวงด้วย ดังนั้น ที่งอกริมตลิ่งที่เกิดจากที่ดินป่าสงวนแห่งชาติจึงมีสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่า ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๑) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และยังไม้อาจถือได้ว่าเป็นป่าสงวนแห่งชาติจนกว่าจะได้ดำเนินการออกกฎกระทรวง และปฏิบัติการอย่างอื่นตามที่พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๓ กำหนดไว้แล้ว (เวียนตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๖๐๖/ว ๘๒๐๘ ลงวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๒๖)

● **เรื่องเสรีจที่ ๑๕๓/๒๕๒๖ บันทึกเรื่อง การใช้อำนาจใช้ประโยชน์ที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (การเวนคืนที่ดินตามกฎหมาย ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์มีผลเป็นการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งอยู่ภายในแนวเขตเวนคืน หรือไม่)**

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหาหรือของกระทรวงคมนาคมเกี่ยวกับปัญหาการเวนคืนที่ดินของการท่าเรือแห่งประเทศไทย เนื่องจากภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ได้ครอบคลุมถึงที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งระบุหน่วยราชการเป็นผู้ครอบครอง ๓ แปลง (กระทรวงการคลัง ๒ แปลง กระทรวงมหาดไทย ๑ แปลง) และไม่ได้ระบุชื่อผู้ครอบครองอีกหลายแปลง โดยมีประเด็นว่าที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินดังกล่าวจะโอนมาเป็นของการท่าเรือแห่งประเทศไทย โดยผลของพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือไม่ หากยังมีได้โอนมาจะดำเนินการหรือมีวิธีการทางกฎหมายประการใดที่จะให้ที่ดินตกมาเป็นกรรมสิทธิ์ เพื่อใช้ประโยชน์ในกิจการของการท่าเรือแห่งประเทศไทย ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า ในกรณีที่รัฐต้องการอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนเพื่อใช้ในกิจการอันจำเป็นเพื่อการสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศหรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติหรือประโยชน์ของรัฐอย่างอื่น เมื่อมิได้ตกลงกับผู้เป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองในเรื่องการโอนไว้เป็นอย่างอื่น รัฐจะนำอสังหาริมทรัพย์ของเอกชนมาใช้ในกิจการข้างต้นได้ก็แต่โดยการเวนคืนตามกฎหมาย ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ สำหรับอสังหาริมทรัพย์อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลใดนั้น มาตรา ๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ให้ถือว่าเป็นของรัฐ จึงไม่มีความจำเป็นต้องออกกฎหมายเวนคืนดังเช่นอสังหาริมทรัพย์ของเอกชน เพราะรัฐย่อมนำอสังหาริมทรัพย์ของรัฐมาใช้ประโยชน์ได้อยู่แล้วในฐานะที่เป็นเจ้าของ ดังนั้น แม้ว่าจะมีที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอยู่ภายในแนวเขตเวนคืนตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ก็ตาม ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเหล่านั้นก็ไม่โอนมาเป็นของการท่าเรือแห่งประเทศไทย โดยผลของมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแต่อย่างใด

สำหรับการดำเนินการหรือวิธีการทางกฎหมายที่จะให้ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินดังกล่าวตกมาเป็นกรรมสิทธิ์ของการท่าเรือแห่งประเทศไทยเพื่อใช้ประโยชน์ในกิจการของการท่าเรือแห่งประเทศไทยต่อไปนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) มีความเห็น ดังนี้

ในกรณีที่ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะที่ปรากฏชื่อกระทรวงการคลังและกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายนั้น เนื่องจากเป็นที่ราชพัสดุ การโอนกรรมสิทธิ์จึงต้องกระทำโดยพระราชบัญญัติ ตามหลักเกณฑ์ในมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔

ในกรณีที่ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่า ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๑) และที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่ไม่ปรากฏชื่อผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากที่ดินดังกล่าวนี้มิใช่ที่ราชพัสดุ จึงจำเป็นต้องพิจารณาหลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนี้

(ก) สำหรับที่ดินรกร้างว่างเปล่าตามมาตรา ๑๓๐๔ (๑) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น เนื่องจากประมวลกฎหมายที่ดินมิได้บัญญัติในเรื่องการโอนไว้แต่อย่างใด คงมีแต่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๓๐๕ ซึ่งบัญญัติว่า ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นจะโอนแก่กันได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา ดังนั้น การโอนที่ดินรกร้างว่างเปล่าจึงอาจกระทำได้โดยปฏิบัติตามมาตรา ๑๓๐๕ ดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ถ้าการทำเรือแห่งประเทศไทยมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะเข้าใช้ประโยชน์ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งเป็น

ที่ดินรกร้างว่างเปล่าและมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองในกิจการของการทำเรือแห่งประเทศไทย และไม่สามารถดำเนินการตามกฎหมายเพื่อให้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวได้ทันความต้องการ การทำเรือแห่งประเทศไทยอาจขอใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นจากอธิบดีกรมที่ดิน ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจจัดหาประโยชน์ได้ตาม มาตรา ๑๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

(ข) สำหรับที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น มาตรา ๘ (๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน บัญญัติว่า การโอนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ โดยมีเงื่อนไขว่าทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนจะต้องจัดหาที่ดินมาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทน ดังนั้น หากมีที่ดินในลักษณะดังกล่าวภายในเขตเวนคืนและการทำเรือแห่งประเทศไทยประสงค์จะได้กรรมสิทธิ์ การทำเรือแห่งประเทศไทยจะต้องจัดหาที่ดินมาให้พลเมืองใช้ร่วมกัน แทนก่อน จึงจะดำเนินการตราพระราชบัญญัติโอนที่ดินดังกล่าวให้แก่การทำเรือแห่งประเทศไทยได้ ส่วนที่ดิน ซึ่งพลเมืองเลิกใช้ประโยชน์แล้วหรือได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว มาตรา ๘ (๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กำหนดให้ดำเนินการถอนสภาพ โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา เลิกก่อนแล้ว จึงตราพระราชบัญญัติโอนกรรมสิทธิ์ให้แก่การทำเรือแห่งประเทศไทยในภายหลัง

● **เรื่องเสร็จที่ ๑๔๔/๒๕๒๖ บันทึกเรื่อง ที่ดินตามประกาศสงวนหวงห้ามจังหวัดระยอง (การถอนสภาพ ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินก่อนการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน)**

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) เห็นว่า การสงวนหรือหวงห้าม ที่ดินของรัฐก่อนมีพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของ แผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๘ นั้น ไม่มีหลักเกณฑ์แน่นอน การหวงห้ามจะกระทำโดยมีประกาศพระบรมราชโองการ หรือประกาศของสมุหเทศาภิบาล ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือเจ้าหน้าที่ปกครองท้องถิ่นก็ได้ และจะหวงห้าม เพื่อการใดก็ได้ โดยการหวงห้ามจะมีผลว่าที่ดินที่หวงห้ามนั้นจะนำออกให้ประชาชนจับจองไม่ได้ หรือผู้ใด จะครอบครองนานเท่าใดก็ไม่มีสิทธิ ต่อมาเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้าง ว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๘ จึงได้มีการวางหลักเกณฑ์ที่แน่นอนขึ้น โดยมาตรา ๕ กำหนดว่า การหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าต้องกระทำโดยพระราชกฤษฎีกา และมาตรา ๗ กำหนดว่า การถอนการหวงห้ามก็ต้องกระทำโดยพระราชกฤษฎีกาเช่นเดียวกัน นอกจากนี้ยังได้กำหนดไว้ในมาตรา ๗ วรรคสาม ว่าการถอนการหวงห้ามที่มีไว้ก่อนใช้พระราชบัญญัตินี้ก็ให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกาด้วย

ส่วนการยกเลิกหรือเพิกถอนการหวงห้ามก่อน พ.ศ. ๒๔๗๘ ก็มีได้มีหลักเกณฑ์กำหนดไว้ เช่นกัน แต่โดยหลักทั่วไปแล้วหากจะมีการยกเลิกหรือเพิกถอนการหวงห้ามที่ดินของทางราชการก็น่าที่จะ กระทำในลักษณะเดียวกับการสงวนหรือการหวงห้ามที่ดินดังกล่าว หลักฐานที่สนับสนุนความข้อนี้ปรากฏ ในกรณีของที่ดินท้องทุ่งฝั่งตะวันตกแห่งแม่น้ำเจ้าพระยา ซึ่งแต่เดิมได้มีประกาศกระทรวงเกษตรธิการ ห้ามมิให้จับจองที่ดินท้องทุ่งฝั่งตะวันตกแห่งแม่น้ำเจ้าพระยา ลงวันที่ ๕ ธันวาคม ร.ศ. ๑๒๓ และประกาศ กระทรวงเกษตรธิการขยายความในประกาศเรื่องห้ามมิให้จับจองที่ดินท้องทุ่งฝั่งตะวันตกแห่งแม่น้ำ เจ้าพระยา ฉบับลงวันที่ ๕ ธันวาคม ร.ศ. ๑๒๓ ลงวันที่ ๑๔ มีนาคม ร.ศ. ๑๒๓ เพื่อหวงห้ามที่ดินบริเวณ ดังกล่าวไว้ทำการขุดคลองและทำประตูน้ำ ต่อมาเมื่อไม่มีความจำเป็นต้องหวงห้ามที่ดินบริเวณนั้นไว้ต่อไป ก็ได้มีประกาศของกระทรวงเกษตรธิการอนุญาตให้จับจองที่ดินท้องทุ่งฝั่งตะวันตกแห่งแม่น้ำเจ้าพระยา ลงวันที่ ๒๔ เมษายน ร.ศ. ๑๒๗ ยกเลิกประกาศทั้งสองฉบับนั้นเสีย

ในกรณีของที่ดินซึ่งได้มีการประกาศของจังหวัดระยองสงวนหวงห้ามไว้เมื่อ พ.ศ. ๒๔๕๖ และ พ.ศ. ๒๔๕๗ นั้น เห็นว่า เมื่อได้มีการประกาศจังหวัดระยองสงวนหวงห้ามที่ดินไว้สองแปลงเพื่อใช้ประโยชน์ของรัฐบาล หากจะมีการยกเลิกประกาศจังหวัดระยองหรือถอนสภาพที่ดินบริเวณนี้ ก็ชอบที่จะได้ทำเป็นประกาศให้ทราบทั่วให้ยกเลิกประกาศจังหวัดระยองดังกล่าว แต่ข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่ามีประกาศหรือกฎหมายยกเลิกการหวงห้ามที่ดินสองแปลงนี้แต่อย่างใด คงมีเพียงหนังสือตราหน้า ที่ ๒๐๐/๑๔๕๖๐ ลงวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๔๗๕ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีไปถึงสมุหพระนครบาลและสมุหเทศาภิบาลทุกมณฑล ซึ่งเป็นเพียงการวางระเบียบให้มณฑลต่างๆ ถือปฏิบัติเกี่ยวกับการสำรวจที่สาธารณะประโยชน์ใหม่เท่านั้น หนังสือตราหน้า ที่ ๒๐๐/๑๔๕๖๐ ลงวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๔๗๕ ไม่มีข้อความใดที่ระบุให้ถอนสภาพที่ดินซึ่งได้มีการประกาศหวงห้ามไว้แต่เดิมและไม่มีผลเป็นกฎหมายที่จะไปถอนสภาพที่ดินที่ได้สงวนหวงห้ามไว้ตามประกาศจังหวัดระยองด้วย ในการวางระเบียบการสำรวจที่สาธารณะประโยชน์ขึ้นใหม่นั้น ก็มีได้มีเงื่อนไขว่า บังคับว่าจะต้องจัดการขึ้นทะเบียนที่สาธารณะประโยชน์และประกาศแก่ประชาชนเมื่อใดและเมื่อได้มีการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๔ แล้ว ไม่ปรากฏว่าได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาถอนการหวงห้ามที่ดินทั้งสองแปลงนี้ แต่กลับปรากฏหลักฐานว่าทางราชการได้นำที่ดินทั้งสองแปลงขึ้นทะเบียนที่ดินรกร้างว่างเปล่าในปี พ.ศ. ๒๔๘๒ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๔ โดยระบุความประสงค์ที่หวงห้ามไว้ว่า สำหรับทำประโยชน์ของรัฐบาล นอกจากนี้จากหลักฐาน ส.ค. ๑ ที่ได้แจ้งในบริเวณนี้ก็มีหมายเหตุว่า “ที่ดินนี้อยู่ในเขตที่สงวน” จึงเห็นได้ว่า ที่ดินซึ่งหวงห้ามไว้ตามประกาศของจังหวัดระยอง พ.ศ. ๒๔๕๖ และ พ.ศ. ๒๔๕๗ ทั้งสองแปลงนี้ ทางราชการได้แสดงการหวงห้ามตลอดมา และยังมีได้ถูกถอนสภาพจากการเป็นที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดิน จึงยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเพื่อใช้ประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเป็นพระราชพัสดุตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติพระราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ หนังสือกระทรวงมหาดไทย ตราหน้า ที่ ๒๐๐/๑๔๕๖๐ ลงวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๔๗๕ ไม่มีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินดังกล่าวจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแต่อย่างใด

● **เรื่องเสร็จที่ ๓๐๘/๒๕๒๗ บันทึกเรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายตามมาตรา ๑๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน (กรณีนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ไปให้ใช้ในระยะเวลานั้นจำกัดจะกระทำได้อหรือไม่ และผู้ได้ใช้ที่ดินจะโอนสิทธิการใช้ที่ดินได้หรือไม่)**

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ได้พิจารณาให้ความเห็นกรณีที่ดินที่ได้เสนอร่างกฎกระทรวง ฉบับที่... (พ.ศ.) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ เกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเรื่องการใช้ที่ดินของรัฐในระยะเวลานั้นจำกัด ตามมาตรา ๑๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งมีประเด็นพิจารณาว่า จะกำหนดในกฎกระทรวงให้รัฐมนตรีนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันซึ่งพลเมืองเล็กใช้หรือไม่ ประสงค์จะใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้ว แต่ยังไม่ได้ถอนสภาพไปให้ใช้ในระยะเวลานั้นจำกัดจะกระทำได้อหรือไม่ โดยคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า การกำหนดในกฎกระทรวงเพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งพลเมืองเล็กใช้หรือไม่ ประสงค์ที่จะใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้ว แต่ยังไม่ได้ถอนสภาพไปให้ใช้ในระยะเวลานั้นจำกัดย่อมกระทำไม่ได้ เนื่องจากยังเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่พลเมืองใช้ร่วมกันอยู่ หากจะนำที่ดินดังกล่าวไปให้เอกชนใช้ในระยะเวลานั้นจำกัด ก็ต้องดำเนินการถอนสภาพตามมาตรา ๘ วรรคสอง (๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินเสียก่อน และการที่จะกำหนดไว้ในกฎกระทรวงเพื่อให้ผู้ได้ใช้ที่ดิน ตามมาตรา ๑๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

สามารถโอนสิทธิการใช้ที่ดินให้แก่บุคคลผู้ซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยได้รับอนุญาตจากส่วนราชการผู้ดำเนินการให้ใช้ที่ดินก่อน ย่อมกระทำได้ เนื่องจากการกำหนดดังกล่าวเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการใช้ที่ดินอย่างหนึ่งตามมาตรา ๑๒ (เวียนตามหนังสือที่ มท ๐๓/๑๐/ว. ๑๔๐๓๓ ลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๒๗)

● **เรื่องเสรีที่ ๓๔๖/๒๕๒๔ เรื่อง ปัญหาการตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโอนที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินในท้องที่อำเภอโขงเจียม จังหวัดอุบลราชธานี ให้แก่กรมป่าไม้ พ.ศ. (การโอนทางหลวงจังหวัดหมายเลข ๒๒๙๖ ให้แก่กรมป่าไม้)**

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ได้พิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้วเห็นว่า ที่ดินอันเป็นทางหลวงจังหวัดหมายเลข ๒๒๙๖ นี้ได้ความจากการชี้แจงของผู้แทนสำนักงานพลังงานแห่งชาติว่า ทางสายนี้สำนักงานพลังงานแห่งชาติเป็นผู้สร้างขึ้นจากพื้นที่ที่เพิกถอนจากการเป็นป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อใช้เป็นทางเข้าโครงการปาล์มของสำนักงานพลังงานแห่งชาติ และเมื่อสร้างเสร็จแล้วได้ความว่านอกจากใช้เป็นทางเข้าออกโครงการปาล์มแล้ว ยังได้ให้ประชาชนใช้เป็นทางเข้าแก่งตะนะ ซึ่งเป็นสถานที่พักผ่อนหย่อนใจของจังหวัดอุบลราชธานีด้วย ทางที่สำนักงานพลังงานแห่งชาติสร้างขึ้น จึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๒) และมีใช้ที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔

สำหรับการโอนทางหลวงดังกล่าวให้แก่กรมป่าไม้จะดำเนินการได้หรือไม่นั้นเห็นว่า ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๖ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กำหนดให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับป่าไม้กระทรวงคมนาคมมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการคมนาคม ดังนั้น การโอนทางหลวงจังหวัดซึ่งเป็นทางจราจรสาธารณะให้กรมป่าไม้ดูแลรักษาต่อไป น่าจะไม่สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของกรมป่าไม้ กรมป่าไม้จึงไม่อาจรับโอนทางหลวงจังหวัดหมายเลข ๒๒๙๖ ได้ เว้นแต่จะได้มีการถอนสภาพทางหลวงนี้ให้พ้นจากการเป็นทางสาธารณะหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเสียก่อน กรมป่าไม้จึงจะผนวกที่ดินนี้เข้าเป็นอุทยานแห่งชาติได้ ซึ่งการถอนสภาพทางหลวงนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) เคยให้ความเห็นว่า การถอนสภาพทางหลวงอาจจะกระทำได้นั้นตามมาตรา ๔ วรคสอง (๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และเมื่อถอนสภาพแล้วก็ไม่เป็นทางหลวงหรือทางสาธารณะต่อไป

อย่างไรก็ดี การถอนสภาพทางหลวงโดยนัยมาตรา ๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน นั้น กรมป่าไม้จะต้องจัดหาที่ดินมาให้พลเมืองใช้แทนเสียก่อน และเมื่อจะต้องสร้างทางในพื้นที่อุทยานแห่งชาติเพื่อแทนแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ขอให้ข้อสังเกตเพิ่มเติมว่าการที่จะต้องทำลายพื้นที่ป่าไม้ส่วนหนึ่ง เพื่อนำไปใช้สร้างทางแทนทางหลวงจังหวัดหมายเลข ๒๒๙๖ แล้วถอนสภาพทางหลวง และนำไปผนวกเข้าเป็นพื้นที่ของอุทยานแห่งชาตินั้น น่าจะไม่เป็นเหตุผลที่จะทำให้กรมป่าไม้สามารถป้องกันและรักษาทรัพยากรป่าไม้บริเวณทางหลวงจังหวัดหมายเลข ๒๒๙๖ ได้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) จึงเห็นว่า หากกรมป่าไม้ไม่มีเหตุผลอันจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้ได้มาซึ่งที่ดินอันเป็นทางหลวงจังหวัดหมายเลข ๒๒๙๖ แล้ว กรมป่าไม้ก็ยังคงดำเนินการแก้ปัญหาโดยวิธีการทางบริหารเพื่อให้มีการป้องกันและรักษาทรัพยากรป่าไม้ในบริเวณพื้นที่ดังกล่าวนี้ โดยอาศัยกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ทำการปราบปรามผู้ฝ่าฝืนกฎหมายนั้นได้

โดยเหตุนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) จึงเห็นว่ายังไม่ควรมีการตราพระราชบัญญัติโอนที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินในท้องที่อำเภอโขงเจียม จังหวัดอุบลราชธานี ให้แก่กรมป่าไม้ พ.ศ. ตามที่กระทรวงคมนาคมเสนอ

● **เรื่องเสร็จที่ ๓๔๗/๒๕๒๔ บันทึกเรื่อง ปัญหาตามกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย (การออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ท่าเทียบเรือ เฉพาะส่วนที่เป็นที่ชายตลิ่งซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย)**

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) พิจารณาแล้วมีความเห็นว่า โดยทั่วไปแล้วการออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมนั้น กฎหมายต่างๆ บัญญัติให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติ การที่กฎหมายบัญญัติให้ต้องมีบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินั้นก็เพื่อกำหนดว่าในกฎหมายนั้นจะมีการเก็บค่าธรรมเนียมใดบ้าง กฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทยนี้ไม่มีบัญชีท้ายพระราชบัญญัติ แต่ก็ได้บัญญัติไว้ในมาตราต่างๆ ว่า กรณีใดบ้างที่จะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมได้ จึงเห็นได้ว่าค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทยนั้น ต้องเป็นค่าธรรมเนียมที่มีบทบัญญัติในมาตราต่างๆ ให้เก็บได้ ส่วนมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๖) ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๑๐ ซึ่งเป็นมาตรารักษาการของพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวเป็นเพียงบทบัญญัติให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวง เพื่อกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทยได้เท่านั้น แต่การออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมก็ต้องอาศัยอำนาจตามมาตรารักษาการที่บัญญัติให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียม ประกอบกับมาตราต่างๆ ที่บัญญัติให้เรียกเก็บค่าธรรมเนียมได้อีกชั้นหนึ่ง โดยเหตุนี้ เมื่อยังไม่มีมาตราใดในกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย บัญญัติไว้ชัดเจนที่ให้อำนาจในการออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ท่าเทียบเรือแล้ว การที่กระทรวงคมนาคมจะออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ท่าเทียบเรือ เฉพาะส่วนที่เป็นที่ชายตลิ่ง ซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๖)ฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๑๐ แต่เพียงอย่างเดียว นั้น จึงไม่อาจทำได้ และเมื่อไม่สามารถออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ท่าเทียบเรือดังกล่าวได้แล้ว กรมเจ้าท่าจะเรียกเก็บ “ค่าใช้ที่ดิน” จากผู้ได้รับอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินในระหว่างที่ยังไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ชัดเจนได้หรือไม่ นั้น เห็นว่าลำน้ำนั้นเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน การที่กรมเจ้าท่าจะเรียกเก็บค่าใช้ที่ดินจากผู้ได้รับอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำนั้นเป็นการที่กรมเจ้าท่าหาผลประโยชน์จากสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ซึ่งเป็นการขัดกับหลักทั่วไปในมาตรา ๑๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่มีให้จัดหาผลประโยชน์จากสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน นอกจากนั้น การที่มาตรา ๑๑๗ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๐ ลงวันที่ ๑๘ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ได้บัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งใดล่วงล้ำลำน้ำ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าทำนั้น ก็เป็นเพียงบทบัญญัติให้เจ้าทามีอำนาจอนุญาตให้ผู้ใดปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งใดล่วงล้ำลำน้ำได้เท่านั้น ดังนั้น กรมเจ้าท่าจึงไม่มีอำนาจเรียกเก็บค่าใช้ที่ดินจากผู้ได้รับอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ ซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน โดยที่ยังไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ชัดเจนได้

● **เรื่องเสร็จที่ ๔๑๐/๒๕๒๔ บันทึกเรื่อง ปัญหาการรับโอนทรัพย์สินตามโครงการก่อสร้างท่าเทียบเรือท่องเที่ยว และพัฒนาปรับปรุงชายฝั่งทะเลพัทยาใต้ของเมืองพัทยา (ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยทรัพย์สินของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๒๓ ข้อ ๔)**

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้ตอบข้อหารือปัญหาข้อกฎหมายของกรมเจ้าท่ากรณีที่ดินที่เมืองพัทยาขออนุญาตกรมเจ้าท่าถมที่ในทะเล เพื่อดำเนินการโครงการ

ก่อสร้างท่าเทียบเรือท่องเที่ยวและพัฒนาปรับปรุงชายฝั่งทะเลพัทยาใต้ โดยมีความเห็นว่ากรมเจ้าท่ามีอำนาจที่จะอนุญาตให้เมืองพัทยาถมที่ในทะเลได้ตามที่เห็นสมควร ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช ๒๔๕๖ มาตรา ๑๑๗ และคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) เห็นว่า เมืองพัทยายเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล ตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๒๑ และมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในเรื่องต่างๆ ในเขตเมืองพัทยาดังบัญญัติไว้ในมาตรา ๖๗ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน เพื่อให้เขตสุขภาพลนาเกลียวอำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี ซึ่งได้ถูกยุบเลิกและจัดตั้งเป็นเมืองพัทยาได้เจริญก้าวหน้าในทางเศรษฐกิจ และเป็นสถานที่พักตากอากาศ อันเป็นการส่งเสริมอุตสาหกรรมท่องเที่ยวตามนโยบายของรัฐบาล ดังนั้น เมืองพัทยามีอำนาจดำเนินการตามโครงการก่อสร้างท่าเทียบเรือท่องเที่ยวและพัฒนาปรับปรุงชายฝั่งทะเลพัทยาใต้นี้ได้ และในการดำเนินการตามโครงการดังกล่าว เมืองพัทยาจะดำเนินการเองหรือให้เอกชนลงทุนดำเนินการก็ย่อมกระทำได้เพราะอยู่ในขอบเขตแห่งอำนาจที่กฎหมายให้ไว้

สำหรับการรับโอนทรัพย์สินตามโครงการก่อสร้างท่าเทียบเรือท่องเที่ยวและพัฒนาปรับปรุงชายฝั่งทะเลพัทยาใต้ของเมืองพัทยา นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) เห็นว่า ตามข้อ ๔ แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยทรัพย์สินของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๒๓ ได้กำหนดว่า “ในกรณีที่มีผู้อุทิศทรัพย์สินให้เป็นกรรมสิทธิ์แก่หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นก็ดี ให้สิทธิอันเกี่ยวกับทรัพย์สินก็ดี หรือมอบให้เป็นผู้ดูแลทรัพย์สินนั้นก็ดี ถ้าการกระทำดังกล่าวนี้มีเงื่อนไขหรือมีภาระติดพัน หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นจะรับเอาซึ่งทรัพย์สินหรือสิทธินั้นๆ ได้ก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากสภาจังหวัด หรือสภาเทศบาล หรือสภาเมืองพัทยา หรือคณะกรรมการสุขภาพแล้วแต่กรณี และได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด” และเมื่อพิจารณาทรัพย์สินและสิทธิประโยชน์ที่บริษัทเนวาร์ตันพัฒนาการ จำกัด เสนอว่าจะยกให้แก่เมืองพัทยาเพื่อตอบแทนการเช่าพื้นที่ตามโครงการของเมืองพัทยาแล้ว เห็นได้ว่าเป็นทรัพย์สินและสิทธิประโยชน์ตามความหมายในข้อ ๔ แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยนี้ เพราะการให้ทรัพย์สินและสิทธิประโยชน์ดังกล่าวไม่จำเป็นต้องมีทรัพย์สินอยู่แล้ว การยกทรัพย์สินและสิทธิประโยชน์ที่จะมีขึ้นในอนาคต ก็อยู่ในความหมายของคำว่า “สิทธิอันเกี่ยวกับทรัพย์สิน” ที่กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทยฉบับนี้ เมื่อการยกทรัพย์สินและสิทธิประโยชน์ดังกล่าวให้มีเงื่อนไขผูกพันว่าเมืองพัทยจะต้องให้สิทธิการเช่าแก่บริษัทเป็นการตอบแทน จึงเข้าลักษณะเป็นการอุทิศทรัพย์สินและสิทธิประโยชน์ให้แก่เมืองพัทยาโดยมีเงื่อนไขหรือภาระติดพัน ซึ่งจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาเมืองพัทยาและได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีก่อน เมืองพัทยาจึงจะเข้าทำสัญญากับบริษัทคู่สัญญาได้

- **เรื่องเสร็จที่ ๑๐๑/๒๕๒๙** บันทึกเรื่อง ร่างพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันในท้องที่ตำบลอรัญประเทศ อำเภออรัญประเทศ จังหวัดปราจีนบุรี พ.ศ. (ที่ดินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเมื่อมีการถอนสภาพแล้วจะเป็นทรัพย์สินประเภทใด)

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) พิจารณาแล้วมีความเห็นว่า ที่ดินอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นั้น แม้พลเมืองจะได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นหรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้วก็ไม่ทำให้สภาพความเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันสิ้นไป ถ้าจะให้พ้นสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันก็ต้องดำเนินการถอนสภาพ

หรือโอนไปตามมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน สำหรับการถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่พลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินหรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน มาตรา ๘ วรรคสอง (๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน บัญญัติให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา การถอนสภาพในที่นี้จึงหมายความว่า ถอนสภาพที่ดินจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเมื่อถอนสภาพแล้วที่ดินนั้นยังคงเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินอยู่ ส่วนจะเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่มีลักษณะเป็นที่ราชพัสดุ ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ หรือไม่ จะต้องพิจารณาเหตุผลของรัฐในการถอนสภาพประกอบด้วย ตัวอย่างเช่น ในกรณีของทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ซึ่งเป็นที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันถ้าพลเมืองเลิกใช้ประโยชน์ในการเป็นที่เลี้ยงสัตว์แล้วและรัฐบาลประสงค์จะถอนสภาพเพื่อนำไปดำเนินการเพื่อให้ราษฎรสามารถมีสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน เช่นนี้ย่อมเห็นได้ว่าเมื่อถอนสภาพจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้วที่ดินนั้นก็ยังมียกฐานะที่รัฐสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันอยู่ ที่ดินดังกล่าวจึงยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ (๑) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งสามารถนำไปจัดสรรให้ราษฎรได้สิทธิครอบครองหรือกรรมสิทธิ์ได้จึงไม่เป็นที่ราชพัสดุ ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ หรือในกรณีที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันซึ่งพลเมืองมิได้ใช้ประโยชน์แล้วและรัฐบาลประสงค์จะถอนสภาพเพื่อนำไปใช้ในราชการของกระทรวง ทบวง กรมใด ที่ดินนั้นก็ยังมียกฐานะที่สงวนไว้ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เมื่อถอนสภาพแล้วจึงยังมีสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทสงวนไว้ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ดินนั้นจึงเข้าลักษณะเป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔

ฉะนั้น ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันเมื่อถอนสภาพตามมาตรา ๘ วรรคสอง (๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว จึงไม่อาจจะบุลงไปด้วยตัวว่าที่ดินนั้นมีสภาพเป็นที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ หรือไม่

- **เรื่องเสรีจที่ ๑๓๖/๒๕๒๙** บันทึกเรื่อง ร่างพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ในราชการทหาร ในท้องที่ตำบลด่านแม่แฉลบ ตำบลนาสวน และตำบลศรีสวัสดิ์ อำเภอศรีสวัสดิ์ จังหวัดกาญจนบุรี พ.ศ. (ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ในราชการทหารที่จังหวัดกาญจนบุรี เป็นที่ราชพัสดุหรือไม่)

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) พิจารณาแล้วเห็นว่า “ที่ราชพัสดุ” นั้น ได้แก่ อสังหาริมทรัพย์ที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิดที่มีใช้ที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ซึ่งบัญญัติยกเว้นไว้ใน (๑) (๒) และในวรรคสองของมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุดังกล่าว ดังนั้น อสังหาริมทรัพย์ที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงเป็นที่ราชพัสดุ ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ สำหรับที่ดินที่ได้หวงห้ามไว้ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่อำเภอเมืองกาญจนบุรี อำเภอวังขนาย อำเภอบ้านทวน และอำเภอวังกะ จังหวัดกาญจนบุรี พ.ศ. ๒๔๘๑ นั้น ได้กำหนดเหตุผลของการหวงห้ามไว้ในคำปรารภแห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวแล้วปรากฏว่า ทางราชการทหารและเมื่อได้กำหนดเขตหวงห้ามที่ดินแปลงนี้ไว้ตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวแล้วปรากฏว่า ทางราชการทหารได้ปกครองดูแลและเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวในราชการทหารตลอดมา ที่ดินดังกล่าวจึงมิใช่ที่รกร้างว่างเปล่าซึ่งบุคคลอาจได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน แต่เป็น

อสังหาริมทรัพย์ที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘

อนึ่ง ที่ดินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติแผ่นดินที่สงวนไว้ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น ได้มีคำพิพากษาฎีกา ที่ ๓๔๓/๓/๒๕๒๕ และคำพิพากษาฎีกา ที่ ๓๓/๓๕ – ๓๓/๓๕/๒๕๒๕ วินิจฉัยว่า แม้ทางราชการจะมีได้ใช้ประโยชน์แต่ถูกราชการครอบครองใช้ประโยชน์มานานเท่าใด ก็ไม่ทำให้ที่ดินนั้นเปลี่ยนสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทอื่นไปได้ และการครอบครองนั้นไม่ว่าจะช้านานเพียงใดก็ไม่ทำให้ราษฎรได้กรรมสิทธิ์ ดังนั้น สำหรับที่ดินซึ่งได้สงวนหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการทหารแปลงนี้ เมื่อยังมีได้ถอนการหวงห้ามตามกฎหมาย แม้ทางราชการทหารจะได้ใช้ประโยชน์หรือไม่ก็ตาม ก็ไม่ทำให้ที่ดินดังกล่าวเปลี่ยนสภาพจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะไปแต่อย่างใด และเมื่อพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ มีผลใช้บังคับแล้ว ที่ดินดังกล่าวย่อมเป็นที่ราชพัสดุ เมื่อทางราชการไม่ประสงค์จะหวงห้ามอีกต่อไปก็ต้องถอนการหวงห้าม ตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘

● **เรื่องเสรีที่ ๒๐๙/๒๕๒๙ บันทึกเรื่อง ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดที่ดินที่อยู่ในครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลที่มีใช้ทบวงการเมืองให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ตามมาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓**

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่ทางราชการอนุญาตหรือให้สัมปทานแก่บุคคลใดให้เข้าไปทำไม้ เก็บหาของป่า ทำประโยชน์อยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นการชั่วคราว ทำการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติ หรือให้ประทานบัตรแก่บุคคลใดให้เข้าไปทำเหมืองแร่ในพื้นที่ป่าไม้ หรืออนุญาตให้แก่บุคคลใดให้เข้าไประเบิดและย่อยหินในพื้นที่ป่าไม้ได้โดยถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น เป็นเพียงการอนุญาตให้บุคคลนั้นครอบครองพื้นที่ที่ได้รับอนุญาต เพื่อดำเนินการตามที่ได้รับอนุญาตได้เป็นการชั่วคราวภายในกำหนดเวลาที่ได้รับอนุญาตได้รับสัมปทานหรือได้รับประทานบัตรเท่านั้น มิได้มีผลทำให้บุคคลนั้นได้กรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองเหนือพื้นที่ที่ได้รับอนุญาต ฯลฯ นั้น เพราะการจะได้มาซึ่งสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น ต้องเป็นการครอบครองโดยเจตนาจะยึดถือเพื่อตน แต่ในกรณีนี้ที่ดินที่ได้รับอนุญาตอยู่ใน “ป่าไม้” หรือ “ป่าสงวนแห่งชาติ” ซึ่ง “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ นั้น หมายความว่า “ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน” ซึ่งตามประมวลกฎหมายที่ดินถือว่าที่ดินดังกล่าวเป็นของรัฐ และเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๑) การที่บุคคลใดจะได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองเหนือที่ดินของรัฐได้นั้นจะต้องดำเนินการตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

ที่ดินที่บุคคลใดได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทานให้เข้าไปทำไม้หรือเก็บหาของป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ หรือได้รับอนุญาตให้เข้าทำไม้ตามมาตรา ๑๕ หรือทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นการชั่วคราว ตามมาตรา ๑๖ หรือทำการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ที่ดินที่บุคคลใดได้รับประทานบัตรตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ หรือที่ดินที่บุคคลได้รับอนุญาตให้ทำการระเบิดและย่อยหินตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ในพื้นที่ป่าไม้ ถือว่าเป็นที่ดินที่อยู่ใน “ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย” ของบุคคลนั้นตามมาตรา ๑๙ วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ ซึ่งต้องห้ามมิให้กำหนดเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า

- **เรื่องเสรีจที่ ๒๖๘/๒๕๒๙ บันทึกเรื่อง ที่ดินที่สงวนหวงห้ามไว้ตามประกาศ เรื่อง จัดการสงวนที่ดินไว้เป็นของเทศบาลเมืองตรัง ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๔๕๖ เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือเป็นที่ราชพัสดุ**

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) เห็นว่า การสงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐก่อน พ.ศ. ๒๔๗๘ ไม่มีหลักเกณฑ์แน่นอน การสงวนหรือหวงห้ามอาจกระทำโดยพระบรมราชโองการ ประกาศของสมุหเทศาภิบาล ประกาศของผู้ว่าราชการจังหวัด หรือประกาศของเจ้าพนักงานปกครองท้องที่ ก็ได้ และจะสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐเพื่อการใดก็ได้ สำหรับการยกเลิกหรือเพิกถอนการสงวนหวงห้ามนั้นก็มิได้มีหลักเกณฑ์กำหนดไว้เช่นกัน แต่โดยหลักทั่วไป หากจะมีการยกเลิกหรือเพิกถอนการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินดังกล่าว ก็จะทำให้เกิดผลกระทบโดยตรงกับการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินนั้น ต่อมาใน พ.ศ. ๒๔๗๘ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ บัญญัติวิธีการหวงห้ามที่ดินของรัฐให้เป็นไปในแนวเดียวกันโดยมาตรา ๕ ได้กำหนดให้การหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าต้องกระทำโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา สำหรับการถอนการหวงห้ามที่ดินนั้น มาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวก็ได้กำหนดให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาเช่นเดียวกัน นอกจากนี้ ยังได้กำหนดไว้ในมาตรา ๗ วรรคสาม ว่า การถอนการหวงห้ามที่มีไว้ก่อนใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ ก็ให้กระทำโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาด้วย

ใน พ.ศ. ๒๔๙๗ เมื่อมีการประกาศใช้บังคับประมวลกฎหมายที่ดินพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ได้ยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ แต่มาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ก็ได้บัญญัติให้ที่ดินซึ่งได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ หรือตามกฎหมายอื่นอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับให้คงเป็นที่หวงห้ามต่อไป สำหรับการเพิกถอนการหวงห้ามที่ดินนั้น ประมวลกฎหมายที่ดินก็ได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ในมาตรา ๘ วรรคสอง ว่าที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน หากราษฎรมิได้ใช้ประโยชน์ต่อไปแล้วหรือรัฐจัดหาที่ดินอื่นให้ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันแทนแล้ว การถอนสภาพก็ให้กระทำโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา แม้ว่าต่อมาได้มีการแก้ไขมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินดังกล่าว โดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๔ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ก็ตาม แต่ก็คงหลักการในการถอนสภาพที่ดินไว้ โดยการถอนสภาพที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าทบวงการเมืองรัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนจัดหาที่ดินให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว การถอนสภาพก็ให้กระทำโดยการตราเป็นพระราชบัญญัติ แต่ถ้าพลเมืองเล็กใช้แล้วหรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน การถอนสภาพก็ให้กระทำโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

กรณีที่กรมธนารักษ์เห็นว่าใน พ.ศ. ๒๔๗๘ ได้มีการนำที่ดินตามประกาศของสมุหเทศาภิบาล ไปขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุ โดยมีเหตุผลฎีกาได้จัดการนำส่งขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุ ซึ่งเป็นการปฏิบัติตามพระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๖ ที่ ๖๕/๕๐๓ ลงวันที่ ๒๕ มีนาคม พุทธศักราช ๒๔๖๔ จึงน่าจะถือได้ว่าเป็นการเปลี่ยนวัตถุประสงค์ของการสงวนหวงห้ามที่ดินดังกล่าวแล้วนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) เห็นว่า พระบรมราชโองการดังกล่าวก็มีความมุ่งหมายในลักษณะเป็นเพียงคำสั่งกำหนดวิธีปฏิบัติว่า ให้รวบรวมที่ดินของหลวงในกระทรวงต่างๆ มาขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุเท่านั้น มิได้ครอบคลุมถึงที่ดินที่ได้สงวนหวงห้ามไว้สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันด้วย ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ก็ได้เคยมีความเห็นไว้แล้วว่าพระบรมราชโองการ

ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๖ ดังกล่าว มีความมุ่งหมายที่จะใช้บังคับแต่เฉพาะทรัพย์สินของแผ่นดิน ซึ่งเป็นทรัพย์สินของกระทรวง ทบวง กรม เท่านั้นไม่ได้มีพระราชประสงค์ที่จะให้หมายรวมถึงสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันแต่อย่างใด ดังนั้น แม้ว่าใน พ.ศ. ๒๔๓๓ จะได้มีการนำที่ดินสงวนหวงห้ามดังกล่าวไปขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุ และมีการระบุในบัญชีสำรวจที่ดินของหลวงว่าเป็นที่ดินซึ่งตกเป็นของหลวงเนื่องจากได้ปกครองยุติเป็นกรรมสิทธิ์มาแต่เดิมตลอดจนได้มีการแจ้งการครอบครองตามแบบ ส.ค. ๑ ก็ตาม แต่การดำเนินการดังกล่าวก็ไม่อาจทำให้มีผลเป็นการเปลี่ยนวัตถุประสงค์ของการสงวนหวงห้ามหรือเป็นการถอนสภาพการหวงห้ามไปได้

ด้วยเหตุผลดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) จึงเห็นว่าการสงวนหวงห้ามที่ดินตามประกาศของสมุหเทศาภิบาลสำเร็จราชการมณฑลภูเก็ต เรื่อง จัดการสงวนที่ดินไว้เป็นของรัฐบาลเมืองตรัง ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๔๕๖ เป็นการสงวนหวงห้ามที่ดินไว้สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ดังนั้น จึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และมิใช่เป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ การที่ทางราชการนำที่ดินแปลงดังกล่าวไปขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุแปลงหมายเลข ๗๓๖๒ ย่อมเป็นการไม่ชอบด้วยวัตถุประสงค์ของการสงวนหวงห้ามที่ดินตามประกาศของสมุหเทศาภิบาลดังกล่าว

- **เรื่องเสรีจที่ ๒๓/๑/๒๕๓๐ บันทึกเรื่อง การถอนสภาพที่ดินสาธารณประโยชน์ (การกำหนดเขตอุทยานแห่งชาติ โดยมีเขตอุทยานแห่งชาติบางส่วนทับที่สาธารณประโยชน์บางส่วนจะมีผลทำให้ที่สาธารณประโยชน์ดังกล่าวเป็นเขตอุทยานแห่งชาติตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ หรือไม่)**

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) เห็นว่า การตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตอุทยานแห่งชาติไม่มีผลเป็นการถอนสภาพที่สาธารณประโยชน์แต่อย่างใด เพราะการถอนสภาพที่สาธารณประโยชน์จะต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกาหรือพระราชบัญญัติถอนสภาพที่ดิน ตามมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่เนื่องจากที่สาธารณประโยชน์เป็นที่ดินของรัฐและไม่มีผู้ใดสามารถอ้างเอาเป็นเจ้าของหรือครอบครองได้ ที่ดินดังกล่าวจึงสามารถกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาติได้ ตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ เมื่อต่อมาได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่ดินบริเวณดังกล่าวออกจากการเป็นที่สาธารณประโยชน์ ที่ดินนั้นจึงพ้นจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแต่เนื่องจากที่ดินดังกล่าวยังเป็นอุทยานแห่งชาติอยู่การจะเข้าไปดำเนินการใดๆ ในที่ดินนั้น จึงต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ สำหรับกรณีนี้ก็ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๖ (๑๓) แห่ง พ.ร.บ. อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ (เวียนตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๓/๑๑/ว ๑๓๖๓๖ ลงวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๓๐)

- **เรื่องเสรีจที่ ๔๐๐/๒๕๓๐ บันทึกเรื่อง การกำหนดที่ดินที่อยู่ในครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลที่มีเขตพวงกดเมืองให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ตามมาตรา ๑๙ วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ (ต่อจากเรื่องเสรีจที่ ๒๐๙/๒๕๒๙)**

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เห็นว่า พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า ซึ่งเป็นกฎหมายซึ่งออกบังคับใช้ภายหลังประมวลกฎหมายที่ดิน (พ.ศ. ๒๔๙๓) และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๔ (พ.ศ. ๒๔๙๕) ผู้ตรากฎหมายมิได้มีเจตนาที่จะให้ความหมายของคำว่า “ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย” ในมาตรา ๑๙ วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า มีความหมายเช่นเดียวกับคำว่า “สิทธิครอบครอง” ตามประมวลกฎหมายที่ดิน (มาตรา ๙)

และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (มาตรา ๑๓๖๗) เพราะหากมีเจตนารมณ์ที่จะให้หมายความถึง “สิทธิครอบครอง” แล้ว ก็น่าจะใช้คำว่า “สิทธิครอบครอง” ให้ตรงกับกฎหมายที่บัญญัติถึงเรื่องสิทธิในที่ดิน โดยทั่วไป เพื่อให้มีความหมายเช่นเดียวกับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ก่อนนั้น แต่เมื่อกฎหมายใช้ถ้อยคำที่แตกต่างออกไปเป็นว่า “ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย” จึงย่อมมีเจตนารมณ์ให้มีความหมายรวมถึงการครอบครองอย่างธรรมดา เช่น การที่บุคคลใดได้รับอนุญาต ได้รับสัมปทาน หรือได้รับประทานบัตรจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้ทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในพื้นที่ที่ได้รับอนุญาต จึงเห็นว่าที่ดินที่บุคคลใดได้รับอนุญาตหรือได้รับสัมปทาน ให้เข้าไปทำไม้หรือเก็บหาของป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ หรือได้รับอนุญาตให้เข้าไปทำไม้หรือทำประโยชน์ หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นการชั่วคราว หรือทำการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ หรือได้รับประทานบัตรทำเหมืองแร่ตามพระราชบัญญัติแร่ หรือได้รับอนุญาตให้ทำการระเบิดและย่อยหินตามประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นที่ดินที่อยู่ใน “ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย” ของบุคคลนั้นตามมาตรา ๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า ซึ่งต้องห้ามมิให้กำหนดเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า และผู้รับอนุญาต จึงยังคงมีสิทธิดำเนินการตามที่ได้รับอนุญาตโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนแล้วต่อไป

● **เรื่องเสร็จที่ ๑๖๗/๒๕๓๑ บันทึกเรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายตามมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ (ที่ดินบริเวณตำบลพังโคน อำเภอพังโคน จังหวัดสกลนคร)**

คณะกรรมการการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้ให้ความเห็นกรณีที่ดินซึ่งราษฎรยกให้เป็นที่ดินสาธารณะประโยชน์และอำเภอได้นำขึ้นทะเบียนที่สาธารณประโยชน์ประเภทราษฎรใช้ร่วมกัน เมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๖ ทั้งปรากฏว่าที่ดินแปลงนี้ประชาชนที่สัญจรไปมาเคยใช้เป็นที่พักในการเดินทางและใช้เป็นที่พักสัตว์มาแล้ว ต่อมาเมื่อมีราษฎรบุกรุกเข้าครอบครอง ผู้ใหญ่บ้านได้รายงานอำเภอและอำเภอได้จัดการให้ผู้บุกรุกออกไป ครั้นต่อมาเมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๓ อำเภอได้จัดทำทะเบียนที่ดินใหม่และได้ลงรายการในทะเบียนว่าที่ดินดังกล่าวเป็นที่ราชพัสดุของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งแตกต่างจากรายการทะเบียนที่ลงไว้เมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๖ โดยคณะกรรมการการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่า ที่ดินบริเวณนี้เดิมเป็นของราษฎรซึ่งต่อมาได้แจ้งความประสงค์ต่อผู้ใหญ่บ้านยกให้เป็นที่ดินสาธารณะประโยชน์ และราษฎรเคยใช้ที่ดินนี้เป็นที่พักในการเดินทางและใช้เป็นที่พักสัตว์และอำเภอได้ขึ้นทะเบียนไว้เป็นที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทราษฎรใช้ร่วมกัน ที่ดินดังกล่าวจึงมิใช่เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าตามมาตรา ๑๓๐๔ (๑) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) และปรากฏว่ายังมิได้มีการถอนสภาพที่ดินแปลงนี้จากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแต่อย่างใด แม้ต่อมาทางราชการจะนำมาจัดให้เอกชนเช่าและราษฎรมิได้ใช้ร่วมกันแล้วก็ตาม แต่ตราบใดที่ยังไม่มีพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพตามมาตรา ๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่ดินนั้นก็ยังเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันอยู่ การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินโดยนำไปให้เช่าหรือจัดทำทะเบียนใหม่ว่าเป็นที่ราชพัสดุของกระทรวงมหาดไทย หากมีผลให้เปลี่ยนสภาพสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) เป็นอย่างอื่นไม่ ดังนั้น ที่ดินแปลงที่หาเรื่องนี้จึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) มิใช่เป็นที่ราชพัสดุเพราะเข้าข้อยกเว้นตามมาตรา ๔ (๒) แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔

● **เรื่องเสรีจที่ ๑๔/๒๕๓๓ บันทึกเรื่อง อำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษา “หนองหาน” จังหวัดสกลนคร**

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) มีความเห็นว่า ที่ดินบริเวณ “หนองหาน” จังหวัดสกลนคร เป็นที่ดินที่อยู่ในบริเวณที่กำหนดให้เป็นเขตหวงห้ามที่ดินเพื่อประโยชน์ในการบำรุงพันธุ์สัตว์น้ำ ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน ในท้องที่อำเภอเมืองสกลนคร จังหวัดสกลนคร พุทธศักราช ๒๔๘๔ ซึ่งจากวัตถุประสงค์ของการหวงห้ามที่ดินดังกล่าว ประกอบกับข้อเท็จจริงที่ปรากฏว่าประชาชนได้เข้าไปทำการประมงในบริเวณ “หนองหาน” มาโดยตลอด จึงแสดงว่าการสงวนหวงห้ามที่ดินดังกล่าวเป็นการสงวนหวงห้ามที่ดินไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองได้ใช้ร่วมกัน ฉะนั้นที่ดินบริเวณนี้ย่อมเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเนื่องจากที่ดินดังกล่าวได้สงวนหวงห้ามไว้เพื่อวัตถุประสงค์เป็นพิเศษให้เป็นที่ยี่บำรุงพันธุ์สัตว์น้ำ กรมประมงจึงมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาบริเวณ “หนองหาน” นี้ ภายใต้ขอบเขตความรับผิดชอบที่พระราชบัญญัติการประมง พุทธศักราช ๒๔๙๐ ได้บัญญัติไว้

อย่างไรก็ตาม นายอำเภอแห่งท้องที่ซึ่งยังมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปที่จะดูแลรักษาที่ดินบริเวณนี้อยู่ด้วยตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช ๒๔๕๓ ประกอบกับข้อ ๕๓ แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๑๘๗ ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัดต่ออำนาจหน้าที่โดยเฉพาะของกรมประมง โดยเหตุนี้ อำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดินบริเวณ “หนองหาน” จึงเป็นทั้งของกรมประมงและนายอำเภอแห่งท้องที่ ซึ่งต่างก็มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการดูแลรักษาด้วยกันตามขอบเขตและความมุ่งหมายของบทบัญญัติของกฎหมายที่แต่ละหน่วยงานรับผิดชอบอยู่ แต่ไม่อาจอนุญาตให้บุคคลใดๆ เข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินบริเวณที่ให้เป็นการอื่นที่แตกต่างไปจากวัตถุประสงค์ของการสงวนหวงห้ามไว้หรือเป็นการขัดขวางต่อสภาพการใช้ประโยชน์ร่วมกันของประชาชนได้แต่อย่างใด ส่วนกรณีของกรมเจ้าทำน้นยังไม่มีข้อเท็จจริงว่ามีการใช้บริเวณ “หนองหาน” ในกิจการที่จะต้องอยู่ในความรับผิดชอบของกรมเจ้าท่า กรมเจ้าท่าจึงไม่มีภาระหน้าที่ในการดูแลรักษาบริเวณ “หนองหาน” ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช ๒๔๕๖

● **เรื่องเสรีจที่ ๕๓/๑/๒๕๓๓ บันทึกเรื่อง ที่ราชพัสดุในท้องที่ตำบลหนองไม้แดง อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี**

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) เห็นว่า ที่ดินในท้องที่ตำบลหนองไม้แดงซึ่งเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืนมา (ตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินสายกรุงเทพฯ-ตราด ตอนพระโขนง-ศรีราชา ฯลฯ พ.ศ. ๒๕๐๙) เพื่อสร้างทางหลวงแผ่นดินตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง (พระราชบัญญัติทางหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๒) ดังนั้น การใช้จึงต้องอยู่ภายใต้วัตถุประสงค์ดังกล่าว กล่าวคือ จะต้องนำไปใช้เพื่อสร้างและขยายทางหลวง ซึ่งการสร้างและขยายทางหลวงจะมีขอบเขตหรือความหมายเพียงใด ย่อมจะต้องพิจารณาโดยอาศัยบทนิยามของคำว่า “ทางหลวง” ตามที่กฎหมายว่าด้วยทางหลวงกำหนดไว้ ซึ่งตามพระราชบัญญัติทางหลวง พุทธศักราช ๒๔๘๒ ซึ่งใช้อยู่ในขณะนั้นก็ดี ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ อันเป็นกฎหมายว่าด้วยทางหลวงที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันก็ดี ได้กำหนดบทนิยามคำว่า “ทางหลวง” ไว้ให้มีความหมายมิใช่จำกัดอยู่เฉพาะแนวเขตที่ดินที่จัดไว้เป็นทางสำหรับพลเมืองใช้สัญจรไปมาเท่านั้น แต่ได้กำหนดให้หมายความรวมถึงที่ดิน ฯลฯ และอาคารหรือสิ่งอื่นอันเป็นอุปกรณ์งานทาง บรรดาที่ได้จัดไว้ในเขตทางหลวง และเพื่อประโยชน์แก่งานทางนั้นด้วย และได้กำหนดบทนิยามคำว่า “งานทาง” ไว้ว่า “หมายความว่ากิจการใดที่ทำเพื่อหรือเนื่องในการสำรวจ การก่อสร้าง การขยาย การบูรณะ หรือการบำรุงรักษาทางหลวงหรือ

การจรรยาบรรณทางหลวง” ดังนั้น การที่กรมทางหลวงยืนยันว่ายังมีความจำเป็นที่จะต้องใช้ที่ดินที่เวนคืนมาไปใช้เพื่อสร้างอาคารอันเป็นอุปกรณ์เพื่อประโยชน์แก่ทางหลวง จึงต้องถือว่ากรมทางหลวงยังจำเป็นต้องใช้ที่ดินเพื่อสร้างทางหลวงตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนอยู่ เมื่อพื้นที่ที่ถูกเวนคืนในท้องที่ตำบลหนองไม้แดงดังกล่าวอยู่ในเขตทางหลวงแผ่นดินสายกรุงเทพฯ – ตรารัตน์ เช่นนี้แล้ว การที่มาตรา ๔ (๒) แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พุทธศักราช ๒๔๑๘ ได้กำหนดให้ทรัพย์สินของแผ่นดินประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกันเป็นต้นว่าที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ได้รับยกเว้นไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุ ดังนั้น เมื่อที่ดินในท้องที่ตำบล “หนองไม้แดง” ที่เวนคืนมาเพื่อใช้ในการสร้างทางหลวงแผ่นดินและหน่วยงานที่รับผิดชอบ คือ กรมทางหลวงยังมีความจำเป็นที่จะต้องใช้พื้นที่บริเวณดังกล่าวเพื่อประโยชน์เกี่ยวกับงานทางอยู่ต่อไป กรณีนี้จึงถือว่าที่ดินในท้องที่ตำบล “หนองไม้แดง” ที่เวนคืนในท้องที่ในเขต ‘ทางหลวง’ ไม่ถือเป็นที่ราชพัสดุ

● **เรื่องเสรีที่ ๑๑๗/๒๕๓๔ บันทึกเรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓) และการแจ้งการครอบครอง (ส.ค.๑) ในเขตอุทยานแห่งชาติตะรุเตา จังหวัดสตูล**

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) เห็นว่า ถ้าราษฎรเข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินมาแล้วก่อนใช้พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๓๙ แม้ว่า จะไม่ได้รับอนุญาตก็มีสิทธิครอบครองที่ดินนั้นตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวภายหลังได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินเพื่อการราชทัณฑ์ พุทธศักราช ๒๔๘๒ ออกมาทับที่ดินที่เจ้าของมีสิทธิครอบครองก็ไม่ได้ทำให้เสียสิทธิครอบครอง คงถือว่าเจ้าของครอบครองตลอดมาจนใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งอาจขอลอกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ถ้าเป็นกรณีครอบครองภายหลังการใช้บังคับพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๓๙ โดยมีได้ขอจับจอง ผู้ครอบครองไม่ได้ที่ดินนั้นตามกฎหมายที่ดินคงถือว่าเป็นที่รกร้างว่างเปล่า และเมื่อประกาศใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินเพื่อการราชทัณฑ์ พุทธศักราช ๒๔๘๒ ที่ดินดังกล่าวก็กลายเป็นที่หวงห้าม การครอบครองที่หวงห้ามต่อมาไม่ทำให้เกิดสิทธิแต่ประการใด เมื่อใช้ประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว แม้ว่าจะได้แจ้งการครอบครองไว้ก็ไม่อาจขอลอกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้เพราะที่ดินที่ครอบครองนั้นเป็นที่ดินของอุทยานแห่งชาติไปแล้ว

● **เรื่องเสรีที่ ๑๙๔/๒๕๓๔ บันทึกเรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินของกองทัพเรือ**

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ได้พิจารณาปัญหาเกี่ยวกับที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่ตำบลลัดทึบ กิ่งอำเภอลัดทึบ จังหวัดชลบุรี พ.ศ. ๒๔๙๐ ของกองทัพเรือ ซึ่งมีราษฎรเข้าครอบครองโดยอ้างหลักฐาน ส.ค. ๑ ซึ่งแจ้งว่าได้เข้าครอบครองทำประโยชน์มาก่อนพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ใช้บังคับ ซึ่งกองทัพเรือได้หาหรือเกี่ยวกับความหมายของคำว่า ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ในการพิจารณาปรากฏข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความเป็นมาของที่ดินบริเวณนี้ว่า ในปี พ.ศ. ๒๔๕๗ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๖ ได้มีพระบรมราชโองการให้สงวนหวงห้ามที่ดินริมฝั่งทะเล ตำบลลัดทึบ และเกาะต่างๆ ไว้เพื่อใช้เป็นฐานทัพเรือ ต่อมา เมื่อวันที่ ๖ กันยายน พ.ศ. ๒๔๖๕ นายพลเรือเอก กรมหลวงชุมพรเขตอุดมศักดิ์ เสนาธิการทหารเรือ ได้ทูลขอพระราชทานให้เป็นสิทธิแก่กระทรวงทหารเรือ โดยแบ่งเขตที่ดินทั้งหมดเป็นสองตอน คือ ตอนที่หนึ่งต้องการแต่ต้องหวงห้ามกรรมสิทธิ์ กับอีกตอนหนึ่งไม่หวงห้ามแต่ไม่ยอมให้ต่างประเทศจับจองหรือรับซื้อไปได้ และให้กระทรวงทหารเรือมีอำนาจอนุญาตแก่ผู้ที่จะจับจองทำไร่ นา และถากถางได้ตามสมควร ซึ่งไม่เกิน

ขีดขึ้นพระราชบัญญัติการตัดไม้ และพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวพระราชทานอนุญาตให้ตามที่ขอเมื่อวันที่ ๑๖ กันยายน พ.ศ. ๒๔๖๕ ซึ่งในภายหลังกองทัพอากาศได้ตรวจสอบพบแผนที่ที่เก็บไว้ ณ หอสมุดแห่งชาติปรากฏว่าพื้นที่ที่พระบรมราชโองการให้สงวนหวงห้ามดังกล่าวนั้นแบ่งเป็นสองเขต เขตหนึ่งเรียกว่าเขตพระราชทานเป็นกรรมสิทธิ์แก่กองทัพอากาศ และอีกเขตหนึ่งเรียกว่าเขตทรงสงวน อนึ่ง ในพื้นที่ทั้งเขตพระราชทานและเขตทรงสงวนนี้มีบางส่วนที่ราษฎรเข้าอยู่อาศัยและกองทัพอากาศได้ออกพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์และพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินดังกล่าว จำนวน ๔ ฉบับ คือ พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๘๖ พระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๑๔ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๙ และพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในเขตท้องที่ตำบลสัตหีบ พ.ศ. ๒๔๙๐ ซึ่งกองทัพอากาศหรือมาน้อยอยู่ในเขตที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๖ มีพระบรมราชโองการให้สงวนหวงห้ามไว้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่า การที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๐ ใช้บังคับทำให้อำนาจอนุญาตของกองทัพอากาศในการให้ราษฎรจับจองทำประโยชน์ในเขตที่ดินทรงสงวนตามพระบรมราชโองการหมดไป แต่ข้อเท็จจริงตามคำชี้แจงของกองทัพอากาศราษฎรเข้าจับจองที่ดินตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๘๐ ก่อนมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน ซึ่งขณะนั้นที่ดินดังกล่าวยังคงเป็นที่ดินในเขตทรงสงวนและอยู่ในอำนาจของกองทัพอากาศที่จะอนุญาตให้ผู้ใดจับจองที่ดินนั้น ทั้งนี้ ได้เคยมีความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๕ วินิจฉัยเกี่ยวกับที่ดินตามพระบรมราชโองการนี้ว่าที่ดินในเขตทรงสงวนที่มีใช้กรรมสิทธิ์ของกองทัพอากาศกองทัพอากาศมีเพียงอำนาจอนุญาตให้คนไทยเข้ามาจับจองได้เท่านั้น ถ้าข้อเท็จจริงปรากฏว่าราษฎรผู้ใดได้ครอบครองที่ดินในเขตนี้มาก่อนมีพระบรมราชโองการโดยมีหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน ราษฎรนั้นก็ย่อมมีสิทธิในที่ดินในเขตนี้ต่อไป และหากราษฎรผู้ใดจะเข้าครอบครองทำประโยชน์ก็ต้องได้รับอนุญาตจากกองทัพอากาศก่อนตามที่ได้ทรงอนุญาตไว้ตามคำขอของนายพลเรือเอก กรมหลวงชุมพรเขตอุดมศักดิ์ แต่ตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏในเรื่องนี้ตามคำชี้แจงของกองทัพอากาศนั้น ราษฎรที่เข้าครอบครองที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ ได้แจ้งการครอบครองที่ดิน ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๙ ว่าได้เข้ายึดถือครอบครองที่ดินดังกล่าวตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๘๐ ก่อนมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๐ แต่เป็นเวลาหลังจากมีพระบรมราชโองการให้สงวนหวงห้ามที่ดินบริเวณนี้ และไม่ปรากฏว่าราษฎรดังกล่าวได้รับอนุญาตจากกองทัพอากาศให้ยึดถือครอบครองและทำประโยชน์ทำให้การครอบครองนั้นไม่ชอบ จึงไม่อาจยกขึ้นอ้างต่อกองทัพอากาศ

โดยสรุป คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่า หลังจากมีพระบรมราชโองการให้สงวนหวงห้ามที่ดินเมื่อ พ.ศ. ๒๔๖๕ แล้ว ราษฎรที่เข้าครอบครองที่ดินและมีหลักฐาน ส.ค. ๑ ว่าครอบครองทำประโยชน์มาก่อนพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๐ นั้น ไม่มีสิทธิครอบครองในที่ดินดังกล่าว เนื่องจากที่ดินนั้นเป็นที่ดินในเขตทรงสงวนตามพระบรมราชโองการของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๖ และผู้ครอบครองมิได้รับอนุญาตจากกองทัพอากาศก่อน ทั้งนี้โดยไม่จำเป็นจะต้องพิจารณาเรื่อง “ที่ดินรกร้างว่างเปล่า” ตามประเด็นที่กองทัพอากาศขอหารือ

● **เรื่องเสรีที่ ๒๙๔/๒๕๓๔ บันทึกเรื่อง การใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ในบริเวณที่ดิน ซึ่งมีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามเพื่อประโยชน์ในราชการของกระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ**

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาปัญหาข้อกฎหมายที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์หารือแล้วมีความเห็น ดังต่อไปนี้

๑. ที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินนั้น โดยที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ ได้ตราขึ้นก่อนพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๔๑๘ ใช้บังคับ โดยได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๔ เป็นฉบับสุดท้าย ซึ่งที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามฯ เหล่านี้ มาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ได้บัญญัติให้ที่ดินที่ได้หวงห้ามไว้ดังกล่าวยังคงเป็นที่หวงห้ามต่อไป แต่ที่ดินหวงห้ามไว้ดังกล่าวจะเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่นั้น จะต้องพิจารณาสภาพของที่ดินที่หวงห้ามเป็นเรื่องๆ ไป ถ้าได้ขึ้นทะเบียนไว้ใช้หรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ตัวอย่างเช่น ที่ดินหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์แก่ราชการตำรวจตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่ตำบลบ้านสวน อำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี พุทธศักราช ๒๔๘๓ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นสนามยิงปืนและกรมตำรวจได้ใช้เป็นสนามยิงปืนแล้วถ้ามีการใช้เป็นสนามยิงปืนแล้ว ที่ดินดังกล่าวก็เป็นที่ราชพัสดุ เพราะใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ แต่ถ้าหวงห้ามโดยราชการมิได้ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ตัวอย่างเช่น ที่ดินที่หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์แก่การป่าไม้หรือราชการกรมป่าไม้ ซึ่งมีความมุ่งหมายจะหวงห้ามไว้เพื่อรักษาป่าไม้ เมื่อสภาพที่ดินตามพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามฯ ยังคงเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าอยู่ ที่ดินนั้นก็ไม่ใช่ที่ราชพัสดุ

๒. ที่ดินที่ได้มีการหวงห้ามไว้อาจมีลักษณะเป็นป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ได้ ถ้าที่ดินนั้นยังมีผู้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดินและมีไม้หวงห้ามหรือของป่าขึ้นอยู่ในที่ดิน ที่ดินดังกล่าวย่อมอยู่ภายใต้ความคุ้มครองของกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ และไม่ใช่ที่ราชพัสดุถ้ากระทรวง ทบวง กรม ยังมิได้เข้าไปใช้ที่ดินนั้น ดังนั้น เมื่อจะพิจารณาว่าที่ดินใดเป็น “ป่า” หรือไม่ก็จะต้องพิจารณาจากกฎหมายว่าด้วยป่าไม้เป็นสำคัญ

๓. ในกรณีที่ดินดังกล่าวมีสภาพเป็น “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ และมีไม้หวงห้ามหรือของป่าอยู่ในที่ดิน พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและรับผิดชอบที่ดินดังกล่าวในส่วนกิจการอันเกี่ยวกับการป่าไม้ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ เพียงเท่าที่ไม่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินหรือการขอขึ้นทะเบียนที่ดิน แต่ในกรณีที่ดินดังกล่าวเป็นที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ เพราะกระทรวง ทบวง กรม ได้ใช้ป่าเพื่อประโยชน์ของกระทรวง ทบวง กรมโดยเฉพาะ ในกรณีเช่นว่านี้ กระทรวงการคลังโดยกรมธนารักษ์และทบวงการเมืองผู้ได้รับอนุญาตให้ใช้และครอบครองที่ดินดังกล่าว ย่อมมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินดังกล่าวตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ

ในการพิจารณาเรื่องนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) มิได้พิจารณาแต่เฉพาะบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุหรือกฎหมายว่าด้วยป่าไม้เท่านั้น แต่ได้พิจารณาถึงหลักของการใช้และตีความกฎหมายอีกสองประการคือ หลักเรื่องกฎหมายพิเศษยกเว้นกฎหมายทั่วไป หรืออีกนัยหนึ่งกฎหมายทั่วไปไม่อาจทำให้กฎหมายพิเศษหมดสภาพไปได้ และอีกหลักหนึ่งคือการตีความกฎหมายต้องหลีกเลี่ยงที่จะทำให้เกิดการไร้ผล ในเรื่องนี้วัตถุประสงค์ของกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุปรากฏตามหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติฯ ก็แสดงว่าเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์จะจัดระเบียบในการดูแลทรัพย์สินของรัฐให้อยู่แห่งเดียวกันเท่านั้น แต่หาได้มุ่งหมายให้กรมธนารักษ์เข้าไปใช้อำนาจพิเศษแก่ทรัพย์สินซึ่งมีลักษณะเฉพาะและมีกฎหมายอื่นให้อำนาจแก่ฝ่ายอื่นอยู่แล้ว เช่น เรื่องป่าไม้ แร่ และสัตว์ป่า ถ้าจะถือว่ากฎหมายว่าด้วยป่าไม้หมดอำนาจไปเพราะกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุแล้วก็จะเป็นการตีความไปในทางทำให้กฎหมายไร้ผล ในเรื่องนี้มีความสำคัญอยู่มาก ดังนั้น เหตุผลที่เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจะจัดให้มีการประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายจึงกำหนดไว้ในข้อ ๑๔ (๔) แห่งระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมของกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒ ว่า เลขาธิการอาจพิจารณาจัดให้มี

การประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายได้เมื่อเห็นว่าผลของการวินิจฉัย อาจกระทบกระเทือนต่อวิถีทางปฏิบัติราชการอันอาจก่อให้เกิดผลเสียหายแก่ ประโยชน์สาธารณะหรือระบบบริหารราชการเป็นส่วนรวม

- **เรื่องเสร็จที่ ๓๘๒/๒๕๓๔** บันทึกเรื่อง **หารือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ ในเขตจังหวัดกาญจนบุรี (ที่ดินที่มีพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการทหาร เฉพาะส่วนที่ทางราชการทหารยังไม่ได้ใช้ประโยชน์จะเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่)**

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) มีความเห็นว่า ที่ดินที่หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของส่วนราชการที่ส่วนราชการยังไม่ได้เข้าไปใช้ประโยชน์ ตามความประสงค์ของการหวงห้าม ยังคงมีสภาพเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าและไม่ใช่ที่ราชพัสดุ เพราะการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าโดยที่ทางราชการยังไม่ได้เข้าไปใช้ที่ดินนั้นไม่ทำให้สภาพความเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าต้องเปลี่ยนแปลงไปและไม่อาจถือได้ว่าเป็นทรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ และเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าปัจจุบันที่ดินดังกล่าวได้กลายสภาพเป็นอ่างเก็บน้ำและทางน้ำหมดแล้ว ที่ดินนั้นจึงเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันและไม่เป็นที่ราชพัสดุ

- **เรื่องเสร็จที่ ๓๙๓/๒๕๓๔** บันทึกเรื่อง **ปัญหาข้อกฎหมายตามมาตรา ๙ และมาตรา ๑๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน (การนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันไปให้เอกชนใช้ประโยชน์ชั่วคราว)**

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เห็นว่า สำหรับที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันนั้นเป็นที่ดินที่มีกฎหมายคุ้มครองไว้เป็นพิเศษ การใช้และการจัดการจะต้องมุ่งรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ร่วมกันของประชาชนตามวัตถุประสงค์ที่จัดให้มีที่ดินดังกล่าวเป็นสำคัญ แต่ขณะเดียวกันก็ไม่ถึงกับเป็นการผูกมัดมิให้มีการจัดการที่จะทำให้เกิดประโยชน์ในทางเศรษฐกิจและสังคมเสียทีเดียวการให้เอกชนเข้าใช้ประโยชน์ในระยะเวลาที่ไม่ยาวนานและเป็นการสอดคล้องหรือไม่ขัดขวางต่อการที่พลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันจึงสามารถกระทำได้ ส่วนการให้เข้าใช้ประโยชน์ในลักษณะเช่นใด และในระยะเวลายาวเพียงใด จึงจะถูกต้องตามหลักกฎหมายย่อมขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงที่จะต้องพิจารณาเป็นรายกรณีไปสำหรับคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๓๒๗/๒๕๒๓ ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจการอนุญาตตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินนั้น ก็อยู่ในบังคับแห่งหลักกฎหมายอย่างเดียวกันแต่โดยที่อำนาจอนุญาต ตามมาตรา ๙ เป็นของพนักงานเจ้าหน้าที่ในขณะที่อำนาจอนุญาตตามมาตรา ๑๒ เป็นของรัฐมนตรีการอนุญาตตามมาตรา ๙ โดยความมุ่งหมายของกฎหมายจึงย่อมใช้กับกรณีอันเป็นเรื่องเล็กน้อยและต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๑๒ นั้นด้วย

- **เรื่องเสร็จ มีนาคม ๒๕๓๕** บันทึกเรื่อง **ขอทบทวนการหารือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓) และการแจ้งการครอบครอง (ส.ค.๑) ในเขตอุทยานแห่งชาติตะรุเตา จังหวัดสตูล**

คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาแล้วเห็นว่า ถ้าราษฎรเข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินมาแล้วก่อนใช้พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ แม้จะไม่ได้ดำเนินการขึ้นทะเบียนที่ดิน ก็ยังคงมีสิทธิครอบครองที่ดินตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ รวมทั้งมีอำนาจดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินได้ตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๗) พุทธศักราช ๒๔๘๖ ที่ดินดังกล่าวจึงมิใช่ที่รกร้างว่างเปล่าที่รัฐอาจกำหนดหวงห้ามเพื่อใช้ประโยชน์ในราชการ การออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินเพื่อ

การราชทัณฑ์เมื่อ พ.ศ. ๒๔๘๒ ไม่มีผลทำให้ที่ดินนั้นกลายเป็นที่หวงห้าม ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวยังคงมีสิทธิครอบครองตลอดมาจนใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน และได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๓ แล้ว ผู้ครอบครองและทำประโยชน์รวมตลอดทั้งผู้รับโอนที่ดินนั้นก็อาจขอยกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

● **เรื่องเสรีที่ ๖๔/๒๕๓๕ บันทึกเรื่อง การนับระยะเวลาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามมาตรา ๓๒ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน**

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) เห็นว่า การที่มาตรา ๓๒ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้กำหนดให้ถือว่าถ้ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมิได้วินิจฉัยอุทธรณ์ภายใน ๖๐ วันนับแต่วันได้รับอุทธรณ์ บุคคลนั้นมีสิทธิครอบครองที่ดินต่อไปนั้น เป็นการเร่งรัดให้รัฐมนตรีต้องสั่งการโดยเร็ว ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น เมื่อ ปรากฏว่ารัฐมนตรีได้มีคำสั่งกำหนดให้ผู้มีสิทธิอุทธรณ์ยื่นอุทธรณ์ต่อนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอท้องที่ซึ่งที่ดินตั้งอยู่ และให้มีการลงบัญชีไว้เป็นหลักฐานว่ารับอุทธรณ์เมื่อใด จึงต้องถือว่ารัฐมนตรีมอบหมายให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำ กิ่งอำเภอรับอุทธรณ์แทนและจะต้องนับระยะเวลาวินิจฉัยอุทธรณ์ตั้งแต่วันที่นายอำเภอหรือปลัดอำเภอดังกล่าวได้รับอุทธรณ์ เป็นต้นไป (เวียนตามหนังสือกรมที่ดินที่ มท ๐๖๐๙/ว ๓/๑๖๕ ลงวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๓๕)

● **เรื่องเสรีที่ ๔๓/๓/๒๕๓๕ บันทึกเรื่อง การปลูกสร้างอาคารในที่ซึ่งน้ำท่วมถึงซึ่งมิใช่ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดิน จะต้องขออนุญาตจากกรมเจ้าท่าตามมาตรา ๑๑๗ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ หรือไม่**

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการ ร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) มีความเห็นว่า มาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่าสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ได้แก่ ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง และทะเลสาบ โดยที่ชายตลิ่งนั้นหมายถึงที่ดินที่อยู่ติดต่อกับแม่น้ำ ลำคลอง ทะเล ซึ่งในฤดูน้ำตามปกติน้ำท่วมถึง แต่ที่ดินที่เอกชนมีกรรมสิทธิ์อยู่ก่อนแม้ภายหลังจะถูกน้ำเซาะพังจนกลายเป็นที่ซึ่งน้ำท่วมถึง หากเจ้าของยังใช้สิทธิแห่งความเป็นเจ้าของครอบครองอาคารและที่ดินในเขตของตน โดยมีได้ทอดทิ้งปล่อยให้กลายเป็นทางน้ำ ก็ไม่กลายเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินแต่อย่างใด การที่เจ้าของที่ดินมีโครงการจะสร้างเขื่อนทำเขียบเรือและโกดังสินค้าฟิโรว์ในบริเวณดังกล่าวและได้มีการนำหินไปทิ้งในส่วนที่ติดกับแม่น้ำเจ้าพระยาเพื่อกั้นตลิ่งพัง จึงถือว่าเจ้าของยังคงสงวนสิทธิและครอบครองที่ดินส่วนที่ถูกน้ำเซาะพังลงในแม่น้ำเจ้าพระยา ที่ดินบริเวณดังกล่าวจึงไม่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับการที่มาตรา ๑๑๗ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติว่า การปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำเข้าไปเหนือ น้ำ และใต้ น้ำของแม่น้ำ ลำคลอง บึง อ่างเก็บน้ำ ทะเลสาบ อันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือทะเลภายในน่านน้ำไทยหรือบนชายหาดของทะเลดังกล่าว จะกระทำได้อต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากเจ้าท่า โดยลักษณะของอาคารและการล่วงล้ำที่พึงอนุญาตได้ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง นั้น มีจุดมุ่งหมายที่จะควบคุมการเดินเรือหรือการสัญจรในลำน้ำอันเป็นทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือทะเลภายในน่านน้ำไทย หรือบนชายหาดของทะเลดังกล่าวให้เป็นระเบียบเรียบร้อย ตลอดจนควบคุมมิให้มีการกระทำใดๆ ที่อาจจะเป็นการกีดขวางหรือเป็นอันตรายต่อการเดินเรือหรือการสัญจรบริเวณ

ดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) จึงเห็นว่า การปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดซึ่งจะต้องขออนุญาตตามบทบัญญัติข้างต้นนั้น ต้องเป็นการปลูกสร้างที่ล่วงล้ำเข้าไปในลำน้ำที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สำหรับที่ซึ่งมีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินต่อมาน้ำท่วมถึงแต่เจ้าของยังคงครอบครองอยู่เมื่อไม่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเสียแล้ว ที่ซึ่งน้ำท่วมถึงดังกล่าว จึงมิใช่ทางสัญจรของประชาชนหรือที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ตามมาตรา ๑๑๗ ที่การปลูกสร้างล่วงล้ำลงไปจะต้องขออนุญาตแต่อย่างใด

- **เรื่องเสรีที่ ๖๑๔/๒๕๓๕ บันทึกเรื่อง ทหารือปัญหาข้อกฎหมาย (กรณีพื้นที่ที่เกิดจากการถมทะเลของบริษัท ชูชีพ(ชูสิทธิ์) โปรเทค อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด เป็นสิ่งล่วงล้ำตามนัยมาตรา ๑๑๗ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ หรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามนัยมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์)**

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ได้พิจารณาข้อหารือของกระทรวงคมนาคม กรณีมีการถมทะเลหน้าที่ดินนอกเขตโฉนดที่ดินโดยมิได้รับอนุญาตจากกรมเจ้าท่า ว่าพื้นที่ที่เกิดจากการถมทะเลดังกล่าว เป็นสิ่งล่วงล้ำลำน้ำตามนัยมาตรา ๑๑๗ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ หรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามนัยมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) เห็นว่า การสร้างพื้นที่โดยการถมทะเลล่วงล้ำเข้าไปในน่านน้ำ ย่อมต้องถือว่าการปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งหนึ่งสิ่งใดล่วงล้ำไปในทะเลภายในน่านน้ำไทย พื้นที่ที่เกิดจากการถมทะเลดังกล่าว จึงมีลักษณะเป็นสิ่งล่วงล้ำตามความหมายในมาตรา ๑๑๗ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๐ ลงวันที่ ๑๘ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ (อันเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะเกิดเหตุ) และเมื่อการถมทะเลดังกล่าวได้กระทำไปโดยมิได้รับอนุญาตจากกรมเจ้าท่า จึงเป็นกรณีอันอยู่ในอำนาจของเจ้าท่าในการที่จะสั่งให้รื้อถอนหรือดำเนินคดี ในฐานะกระทำความผิดตามมาตรา ๑๑๘ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๐ ลงวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๑๕ ได้

- **เรื่องเสรีที่...../๒๕๓๖ บันทึกเรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓) และการแจ้งการครอบครอง (ส.ค. ๑) ในเขตอุทยานแห่งชาติตะรุเตา จังหวัดสตูล**

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้พิจารณาปัญหาข้อกฎหมายที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ขอทบทวนเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติตะรุเตาแล้วเห็นว่า การได้มาซึ่งที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายก่อนใช้บังคับพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ จะต้องมีการขอจับจองที่ดินตามความในหมวด ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. ๑๒๗ เสียก่อน เมื่อกรมการอำเภอพิจารณาเห็นเป็นการถูกต้องก็จะออกใบเหยียบย่ำให้แก่ผู้ขอ หลังจากนั้นผู้ที่ได้รับใบเหยียบย่ำจะต้องดำเนินการขอออกโฉนดที่ดินต่อไป คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เห็นว่า แม้พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖)ฯ จะบัญญัติให้ยกเลิกความในหมวด ๑๑ ดังกล่าว แต่การได้มาซึ่งที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายก็ยังคงต้องมีการจองที่ดินตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) อันเป็นหลักการเดิมที่ใช้อยู่แล้ว สำหรับที่ดินที่มีผู้ครอบครองและทำประโยชน์อยู่ก่อนวันใช้พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) โดยมิได้รับอนุญาตให้จองที่ดินหรือมีหนังสือสำคัญสำหรับที่ดิน นั้น ตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติให้ผู้ครอบครอง

ต้องดำเนินการขึ้นทะเบียนที่ดินภายในเวลาที่กำหนด ซึ่งแสดงว่ากฎหมายได้รับรองให้ผู้ที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน โดยมีได้รับอนุญาตให้จองที่ดินหรือมีหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินอยู่ก่อนนั้น ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวได้ต่อไป หากที่ดินเช่นนั้นมิใช่ที่สงวนหวงห้ามเพื่อประโยชน์ของทางราชการ ที่สาธารณะซึ่งประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันหรือมีผู้อื่นจับจองอยู่ก่อนแล้วตามกฎหมายว่าด้วยการออกโฉนดที่ดิน และต่อมาเมื่อพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๓) พุทธศักราช ๒๔๘๖ ซึ่งบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๓ ดังกล่าวก็ยังรับรองสิทธิของผู้ที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน โดยมีได้รับอนุญาตไว้ด้วย กล่าวคือ ได้บัญญัติให้ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน ซึ่งยังไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ดำเนินการขึ้นทะเบียนที่ดินของตนตามวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง หากมิได้ดำเนินการขึ้นทะเบียนภายในเวลาที่กำหนดไว้ก็จะมีเพียงโทษปรับไม่เกิน ๑๐๐ บาท โดยมีได้ถูกต้องสิทธิการครอบครองที่ดินเหมือนกรณีการครอบครองที่ดินภายหลังพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖)ฯ ใช้บังคับ ตามที่มาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖)ฯ บัญญัติไว้แต่อย่างใด ทั้งมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๓)ฯ ยังได้บัญญัติให้อำนาจเจ้าพนักงานที่ดินในการออกตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” อันเป็นการแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้แก่ผู้ครอบครองและทำประโยชน์เหล่านั้นได้ ต่อมาเมื่อประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดินเมื่อ พ.ศ. ๒๔๙๗ แล้ว มาตรา ๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้บัญญัติให้ผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินที่มีอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับยังคงมีสิทธิครอบครองสืบไป และคุ้มครองผู้รับโอนต่อมาด้วย สิทธิครอบครองของบุคคลเหล่านี้จึงมีการรองรับโดยกฎหมายที่ดินตลอดมา ส่วนการจะได้หนังสือสำคัญสำหรับที่ดินอย่างไรมัน เมื่อบุคคลเหล่านั้นยังมิได้ขึ้นทะเบียนให้ชอบด้วยพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖)ฯ และพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๓)ฯ ที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น การจะได้รับหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินจึงต้องปฏิบัติตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ด้วย ดังนั้น ถ้าผู้ครอบครองหรือทายาทได้แจ้งการครอบครอง (ส.ค. ๑) แล้ว ผู้ครอบครองหรือทายาทนั้นย่อมเป็นผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งอาจดำเนินการออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ตามมาตรา ๖ ดังกล่าว ประกอบกับกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๔๙๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗

โดยสรุป คณะกรรมการการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เห็นพ้องกับความเห็นของคณะกรรมการการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ที่ให้ไว้เมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๔ ว่าถ้าราษฎรเข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินมาแล้วก่อนใช้พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ แม้จะมิได้ดำเนินการขึ้นทะเบียนที่ดินก็ยังคงมีสิทธิครอบครองที่ดินตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ รวมทั้งอาจดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินได้ตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๓) พุทธศักราช ๒๔๘๖ ที่ดินดังกล่าวจึงมิใช่ที่รกร้างว่างเปล่าที่รัฐอาจกำหนดหวงห้ามเพื่อใช้ประโยชน์ในราชการ การออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินเพื่อการราชทัณฑ์ เมื่อพุทธศักราช ๒๔๘๒ ไม่มีผลทำให้ที่ดินนั้นกลายเป็นที่หวงห้าม ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวยังคงมีสิทธิครอบครองตลอดมาจนใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน และได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ แล้ว ผู้ครอบครองและทำประโยชน์รวมตลอดถึงผู้รับโอนที่ดินนั้นก็อาจขอออกโฉนดที่ดินหรือขอหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

● เรื่องเสรีที่ ๒๐๓/๒๕๓๖ บันทึกเรื่อง หาหรือปัญหาข้อกฎหมายกรณีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔

คณะกรรมการกฤษฎีกาได้พิจารณาข้อหาหรือเกี่ยวกับปัญหาข้อกฎหมาย กรณีการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ในบริเวณที่ได้กำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม นิคมสร้างตนเอง ที่ดินที่มีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้เป็นที่ยึดจองเพื่อเกษตรกรรม หรือที่ดินที่มีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดเป็นที่ยึดจองของรัฐ ซึ่งกรมป่าไม้หาหรือว่าผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน ตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ หรือได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตนิคมสร้างตนเองตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ หรือได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ หรือได้รับอนุญาตตามมาตรา ๙ หรือมาตรา ๑๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ให้ใช้ที่ดินในเขตที่มีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้เป็นที่ยึดจองเพื่อเกษตรกรรม หรือในเขตที่มีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดเป็นที่ยึดจองของรัฐแล้ว จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ด้วยหรือไม่ อย่างไร และผู้บุกรุกตัดฟันทำไม้หวงห้าม แฝวถาง หรือเผาป่า หรือกระทำการใดๆ อันเป็นการทำลายป่า หรือเข้ายึดถือครอบครองป่าในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม นิคมสร้างตนเอง ที่ดินที่มีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้เป็นที่ยึดจองเพื่อเกษตรกรรม หรือที่ดินที่มีมติคณะรัฐมนตรีกำหนดเป็นที่ยึดจองของรัฐ จะมีความผิดตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ หรือไม่ อย่างไร คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยผู้แทนกรมพัฒนาที่ดินชี้แจงว่า คำว่า “ที่ดินของรัฐ” ซึ่งใช้ในการกำหนดที่ดินของกรมพัฒนาที่ดินเป็นเกณฑ์ที่กำหนดขึ้น เพื่อประโยชน์ในงานของกรมพัฒนาที่ดินมิได้มีความหมายตามกฎหมายใดๆ ซึ่งปัจจุบันกรมพัฒนาที่ดินจำแนกที่ดินเป็น ๓ กลุ่ม คือ ประเภท ก. หมายถึงที่ดินนอกเขตพื้นที่ป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๐๔ ประเภท ข. หมายถึงที่ดินที่จำแนกไว้เป็นที่ยึดจองเพื่อเกษตรกรรม และประเภท ค. หมายถึงที่ดินที่จะสงวนไว้เป็นป่าไม้ของชาติ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) มีความเห็นว่า มาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ที่กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดกันสร้าง แฝวถาง หรือเผาป่า หรือกระทำการใดๆ อันเป็นการทำลายป่า หรือเข้ายึดถือครอบครองป่า เพื่อตนเองหรือผู้อื่น เว้นแต่จะกระทำภายในเขตที่ได้จำแนกไว้เป็นประเภทเกษตรกรรม และรัฐมนตรีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา หรือได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่นั้น น่าจะมีเจตนารมณ์ที่จะคุ้มครองป่าไม้อันเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่สำคัญ โดยการห้ามมิให้มีการบุกรุกเข้าใช้ประโยชน์ในที่ป่าตามมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ สำหรับผู้ได้รับอนุญาตให้ทำประโยชน์ตามปัญหาที่หาหรือ นั้น บุคคลดังที่กล่าวข้างต้น ถือได้ว่าเป็นผู้ได้รับอนุญาตตามกฎหมายเฉพาะนั้นๆ ให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ จึงมิใช่ผู้บุกรุก ถ้าที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ยังมีสภาพเป็นป่า พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ก็มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและรับผิดชอบที่ดินนั้นๆ เพื่อคุ้มครองป่าไม้มิให้เสื่อมโทรมหรือสูญสิ้นในการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ข้างต้น ซึ่งในการประกอบเกษตรกรรมนั้นย่อมจะต้องมีการแฝวถางป่าเพื่อเตรียมพื้นที่ ดังนั้น บุคคลที่กล่าวข้างต้นจึงไม่ต้องขออนุญาตแฝวถางป่าตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ แต่ถ้าที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์มีไม้หวงห้ามหรือของป่าหวงห้ามขึ้นอยู่การตัดฟันหรือเก็บหาของป่าหวงห้าม จะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่เสียก่อนเนื่องจากในการ “ทำไม้” หวงห้ามตามมาตรา ๑๑ หรือการเก็บหาของป่าหวงห้ามตามมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๔ รัฐมีวัตถุประสงค์ที่จะสงวนรักษาไม้หรือของป่าหายากไว้ มาตรการควบคุมในเรื่องนี้จึงเข้มงวดกว่าการแฝวถางป่า กล่าวคือ ผู้ทำไม้หวงห้ามจะต้อง

ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่หรือได้รับสัมปทานอย่างใดอย่างหนึ่ง กับต้องให้ประโยชน์ตอบแทนแก่รัฐ สำหรับผู้เก็บหาของป่าหวงห้ามก็จะต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ และต้องเสียค่าภาคหลวงของ ป่าหวงห้ามเช่นกันและประกอบกับทั้งการทำไม้หวงห้ามหรือเก็บหาของป่าหวงห้าม ก็ไม่อยู่ในความหมายของ “เกษตรกรรม” ทั้งตามความหมายธรรมดาหรือตามคำนิยาม “เกษตรกรรม” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติ การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ อันเป็นเรื่องที่บุคคลนั้นๆ ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ ในที่ดินของรัฐด้วย

สำหรับผู้ได้รับอนุญาตตามมาตรา ๙ หรือมาตรา ๑๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ให้เข้าทำ ประโยชน์ในที่ดินที่คณะรัฐมนตรีมีมติกำหนดให้เป็นที่ดินของรัฐนั้น เห็นว่าที่ดินของรัฐหมายถึงที่ดินซึ่งไม่ได้ ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ตามที่มาตรา ๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กำหนดไว้ และหาก ที่ดินนั้นยังมีสภาพเป็นป่าตามมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ที่ดินดังกล่าวยังอยู่ภายใต้ความ คุ่มครองของกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ผู้ซึ่งได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐไม่ว่าจะเป็นเพื่อการ ทำเหมืองแร่หรือขุดเก็บกรวด หินทราย ลูกแร่หรือดิน หรือประโยชน์อื่นใดซึ่งมิใช่การเกษตรกรรม จะต้องขอ อนุญาตแผ้วถางป่าตามมาตรา ๕๔ นอกเหนือจากการขออนุญาตตามกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการนั้นๆ และ หากที่ดินดังกล่าวมีไม้หวงห้ามหรือของป่าหวงห้ามขึ้นอยู่ การตัดฟันไม้หวงห้ามหรือเก็บหาของป่าหวงห้าม ก็ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๑๑ และมาตรา ๒๙ เสียก่อน

● เรื่องเสรีที่ ๑๔๑/๒๕๓๗ บันทึกเรื่อง สภาพทางกฎหมายของพื้นที่ดินที่ได้ถมขึ้นจากทะเล

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เห็นว่า มาตรา ๑ แห่งประมวล กฎหมายที่ดินบัญญัติว่า “ที่ดิน” หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย” ซึ่งคำว่า “ให้หมายความรวมถึง” นั้น มิได้ หมายความว่า จะจำกัดแต่เฉพาะสิ่งที่กล่าวถึงนั้นเท่านั้น หากความหมายแท้จริงอยู่ที่คำว่า “พื้นที่ดินทั่วไป” เป็นสำคัญ และจากตัวอย่างที่ “ให้หมายความรวมถึง” นั้นเอง เช่น ลำน้ำและทะเลสาบ ทำให้เข้าใจได้ว่า พื้นที่ดินทั่วไปดังกล่าวจะอยู่บนบกหรืออยู่ใต้น้ำก็ได้ ดังนั้น พื้นผิวโลกอันเป็นที่ดินใต้ทะเลที่ประเทศไทย มีอาณาจอบโดยจึงเป็น “ที่ดิน” ตามประมวลกฎหมายที่ดินด้วย สำหรับปัญหาว่าที่ดินใต้ทะเลจะเป็นที่ดิน ประเภทใด และเมื่อมีการถมขึ้นแล้วจะเป็นที่ดินประเภทใดนั้น เห็นว่า ทะเลเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และความเป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดินของทะเลนี้รวมถึงที่ดินที่อยู่ใต้ทะเลด้วย เพราะเป็นองค์ประกอบของความเป็น ทะเลด้วยกัน ซึ่งสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นเป็นทรัพย์สินของรัฐที่กฎหมายกำหนดให้มีไว้ใช้เพื่อ สาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน สาธารณสมบัติของแผ่นดินต่างๆ จึงต้องคงสภาพเดิมไว้ ตามที่กฎหมายกำหนด จะนำไปใช้เพื่อการอื่นใดมิได้เว้นแต่เป็นการใช้ “ชั่วคราว” ที่ไม่ทำลายวัตถุประสงค์ ของการจัดให้มีสาธารณสมบัติของแผ่นดินดังกล่าวขึ้น ทั้งนี้ ตามหลักกฎหมายในเรื่องสาธารณสมบัติของ แผ่นดิน ดังจะเห็นได้ว่า มาตรา ๑๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติห้ามมิให้โอนสาธารณ สมบัติของแผ่นดิน เว้นแต่จะเป็นตามอำนาจแห่งบทกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อให้คงสภาพความเป็นสาธารณสมบัติ ของแผ่นดินไว้ตามวัตถุประสงค์ตลอดไป เมื่อกฎหมายกำหนดหลักไว้เช่นนี้การที่มีผู้ใดถมพื้นที่ดินในทะเลขึ้น โดยพลการกิติ หรือโดยได้รับอนุญาตก็ดี จึงไม่มีผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงฐานะทางกฎหมายของทะเลที่ถูก ถมแต่อย่างใด ทะเลที่ถูกถมยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน อยู่ต่อไปเช่นเดิม การจะใช้ประโยชน์เพื่อการอื่นเป็นการถาวรหรือโอนไปยังบุคคลใดจึงกระทำมิได้ เว้นแต่จะ มีการถอนสภาพความเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ ประโยชน์ร่วมกันนั้นเสียก่อน

● **เรื่องเสร็จที่ ๒๐๓/๒๕๓๗ บันทึกรเรื่อง อำนาจในการดูแลรักษาที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันและการออกเอกสารสิทธิในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน**

คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หากพลเมืองเล็กใช้หรือเปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันแล้ว ที่ดินดังกล่าวย่อมถูกถอนสภาพจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยผลของพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินและเป็นการอำนาจหน้าที่ของ ส.ป.ก. ที่จะดำเนินการต่อไป แต่ถ้าพลเมืองยังใช้ประโยชน์ร่วมกันอยู่หรือไม่เปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ที่ดินนั้นก็ยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันอยู่ต่อไป หน่วยงานใดเคยมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาอยู่ ก็คงมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาต่อไป แม้จะอยู่ในเขตปฏิรูปก็ตาม ส่วนการออกเอกสารสิทธิในเขตปฏิรูปไม่ว่าจะเป็นพื้นที่ที่ ส.ป.ก. เข้าดำเนินการหรือไม่ก็ตาม พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกเอกสารสิทธิให้แก่ราษฎรผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับไม่ได้ ถ้าบุคคลดังกล่าวมิได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา ๕ หรือมิได้แจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดิน ตามมาตรา ๒๗ ตรี ก่อนมีการกำหนดเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน (เวียนตามหนังสือกรมที่ดิน ที่ มท ๐๖๒๕/ว ๑๑๖๑๐ ลงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๓๗)

● **เรื่องเสร็จที่ ๖๐๕/๒๕๓๗ บันทึกรเรื่อง สภาพของที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน อำเภอเมืองสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรปราการ และอำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร พ.ศ. ๒๕๔๑**

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ ๖) เห็นว่า พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๑ กำหนดให้ที่ดินตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวเป็นเขตหวงห้ามเพื่อประโยชน์ในการทำนาเกลือ มิได้กำหนดว่าสงวนไว้เพื่อให้ส่วนราชการหรือผู้ใดเป็นผู้ใช้ประโยชน์ในที่ดินบริเวณนั้น ที่ดินดังกล่าวไม่อาจถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ ตามมาตรา ๔ พระราชบัญญัติราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ และไม่อาจโอนกรรมสิทธิ์ให้ผู้หนึ่งผู้ใดได้

● **เรื่องเสร็จ มกราคม ๒๕๓๘ บันทึกรเรื่อง การจะซื้อจะขายที่ดินในบริเวณที่ที่จะเวนคืนเพื่อสร้างถนนโครงการพุทธมณฑล**

คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า ในการดำเนินการจัดสร้างถนนโครงการพุทธมณฑล กรมการปกครองได้ใช้วิธีเจรจาซื้อที่ดินโดยการทำสัญญาจะซื้อจะขายที่ดินและได้มีการจ่ายเงินค่าที่ดินไปแล้วบางส่วน ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๐๘ แต่ยังไม่ครบถ้วน ยังไม่มีการทำสัญญาซื้อขายและยังไม่มี การจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ กรรมสิทธิ์ในที่ดินของผู้จะขายจึงยังไม่โอนไปยังผู้จะซื้อ ตามมาตรา ๔๕๖ ประกอบกับ มาตรา ๑๒๙๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และยังเป็นกรณีที่ไม่อาจใช้สิทธิเรียกร้องตามสัญญาจะซื้อจะขายต่อไปได้ เนื่องจากล่วงเลยกำหนดสิบปีตามนัยมาตรา ๑๙๓/๓๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่ดินดังกล่าวไม่ตกเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินและไม่ตกเป็นทางหลวงเทศบาลหรือถนนสาธารณประโยชน์แต่อย่างใด

● **เรื่องเสร็จที่ ๒๕๖ - ๒๕๗/๒๕๓๘ บันทึกรเรื่อง สถานะทางกฎหมายของที่ดินที่สงวนหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการแต่ทางราชการยังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์**

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้ให้ความเห็นในประเด็นข้อกฎหมายเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ได้สงวนหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ในทางราชการ ในส่วนที่ทางราชการไม่ได้ใช้ประโยชน์ว่าจะเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ โดยเห็นว่าในการที่จะพิจารณาว่าที่ดินใดจะเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ จะต้องพิจารณาจากมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔

ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ให้คำจำกัดความของที่ราชพัสดุไว้ โดยได้ให้ความหมายของที่ราชพัสดุไว้ว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดินดังต่อไปนี้ คือ ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน และอสังหาริมทรัพย์สำหรับพลเมืองใช้หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ของพลเมืองใช้ร่วมกัน ซึ่งเป็นการสอดคล้องกับความในมาตรา ๑๓๐๔ (๑) และ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั่นเอง และเมื่อพิจารณาย้อนไปถึงประวัติความเป็นมาของคำว่าที่ราชพัสดุ จากคำกราบบังคมทูลของกรมพระจันทบุรีนฤนาถถวายแด่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ลงวันที่ ๑๔ มีนาคม พระพุทธศักราช ๒๔๖๔ ซึ่งต่อมาได้มีคำจำกัดความของที่ราชพัสดุที่ได้กำหนดไว้ในข้อ ๓ ของระเบียบการปกครองและจัดประโยชน์ที่ดินสิ่งปลูกสร้างราชพัสดุ พุทธศักราช ๒๔๘๕ ว่า ที่ราชพัสดุหมายความว่า “ที่ดินซึ่งรัฐบาลปกครองใช้ราชการอยู่หรือสงวนไว้ใช้ราชการในภายหน้าและรัฐบาลได้เข้าปกครองจัดประโยชน์” ดังนั้น สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่จะถือเป็นที่ราชพัสดุได้ก็คือทรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

เมื่อได้พิจารณาแล้วว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่จะเป็นที่ราชพัสดุได้จะต้องเป็นทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ปัญหาที่จะต้องพิจารณาต่อไป คือ เมื่อมีการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการจะทำให้บริเวณที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่สงวนหรือหวงห้ามนั้นเปลี่ยนสถานะเป็นทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งจะถือเป็นที่ราชพัสดุในทันทีหรือไม่ คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เห็นว่า การหวงห้ามที่ดินตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๓๘ กำหนดให้การหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าดำเนินการได้ โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งในพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินก็จะใช้ข้อความว่า “ที่ดินรกร้างว่างเปล่า” เช่น มาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตต์หวงห้ามที่ดินบริเวณพระพุทธบาท ตำบลขุนโขลน อำเภอนองโตน จังหวัดสระบุรี พุทธศักราช ๒๔๓๘ เหตุผลที่หวงห้ามเพื่อให้ราษฎรได้ทราบและจะได้ไม่บุกรุกเข้าไปจับจอง หักร้าง หรือปลูกสร้างด้วยประการใดทำให้เกิดอุปสรรคต่อแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินของราชการ ความในมาตรา ๔ ที่ปรากฏอยู่ในพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตต์หวงห้ามที่ดินฯ แต่ละฉบับนั้นเองกลับสนับสนุนให้เห็นชัดเจนว่า เมื่อมีการตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดเขตหวงห้ามที่ดินแล้วก็ได้ทำให้บริเวณที่ดินที่หวงห้าม เปลี่ยนสภาพจากที่ดินรกร้างว่างเปล่าไปเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ โดยเฉพาะ ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) ทั้งนี้ด้วยยังคงใช้คำว่าที่ดินรกร้างว่างเปล่าอยู่ และถ้าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะแล้ว เจ้าหน้าที่ก็ไม่มีอำนาจอนุญาตเป็นหนังสือให้บุคคลใดเข้าจับจอง หักร้าง ฯลฯ ได้ จึงเห็นได้ว่าสถานะทางกฎหมายของที่ดินรกร้างว่างเปล่าจะเปลี่ยนไปเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะนั้น หลักเกณฑ์สำคัญได้อยู่ที่มีการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินดังกล่าวไว้ แต่ต้องพิจารณาการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นสำคัญ เมื่อได้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินไว้แล้วถ้าทางราชการเข้าไปใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าวก็จะทำให้ที่ดินนั้นเป็นทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ แต่ถ้าทางราชการยังมิได้เข้าไปใช้ประโยชน์ ที่ดินที่หวงห้ามไว้ ก็ยังไม่ถือว่าเป็นทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ และยังคงมีสภาพเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าอยู่ต่อไป

อนึ่ง สถานะทางกฎหมายของที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่มีการสงวนหรือหวงห้ามนั้นแตกต่างไปจากที่ดินรกร้างว่างเปล่าตามปกติ ซึ่งตั้งแต่อดีตมาจนปัจจุบันจะนำที่ดินประเภทนี้ไปจัดให้เป็นสิทธิแก่ราษฎรไม่ได้

(มาตรา ๓ และมาตรา ๖๑ แห่งพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. ๑๒๗ ข้อ ๘ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๔๙๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๓ และ ข้อ ๑๔ (๔) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗) ดังนั้น การนำที่ดินประเภทนี้ไปออกเอกสารสิทธิให้แก่ราษฎรจึงไม่สามารถทำได้

สำหรับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาการใช้ประโยชน์ของทางราชการว่าจะต้องดำเนินการอย่างไร จึงถือว่าเป็นการใช้ประโยชน์หรือจำนวนเนื้อที่ที่ใช้ประโยชน์มีเพียงใดจะต้องพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของการหวงห้าม ประกอบกับการเข้าไปใช้ประโยชน์จริงมีใช้สงวนหรือหวงห้ามทั้งไว้แต่เพียงอย่างเดียวก็ถือว่าเป็นการใช้ประโยชน์ซึ่งขัดต่อความเป็นจริง และเห็นได้ชัดว่าไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ใช้คำว่า “ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ” โดยต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นกรณีไป

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) จึงเห็นว่าที่ดินในเขตที่มีประกาศสงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการตามกฎหมายจะมีสถานะเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ ต้องพิจารณาว่าส่วนราชการได้เข้าใช้ประโยชน์แล้วหรือไม่ ถ้าเข้าใช้ประโยชน์แล้วที่ดินดังกล่าวก็เป็นที่ราชพัสดุ แต่ถ้ายังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์หรือใช้ประโยชน์บางส่วน ส่วนที่ยังไม่ได้ใช้ก็ไม่ใช่เป็นที่ราชพัสดุแต่ยังคงมีสภาพเป็นที่รกร้างว่างเปล่าที่มีการสงวนหรือหวงห้ามต่อไป

● เรื่องเสร็จที่ ๒๖๐/๒๕๓๔ บันทึกเรื่อง อำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดินริมแหล่งน้ำสาธารณะ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาแหล่งน้ำสาธารณะที่ต้นเขื่อนขึ้นว่า ขอบเขตอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของกรมเจ้าท่า ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ เริ่มจาก “ที่ชายตลิ่ง” ออกไปสู่แหล่งน้ำสาธารณะในกรณี ที่แหล่งน้ำสาธารณะต้นเขื่อนเองตามธรรมชาติเกิดที่ดินริมแหล่งน้ำที่น้ำท่วมไม่ถึงอีกต่อไป ที่ดินดังกล่าวจึงพ้นสภาพจากการเป็นที่ชายตลิ่งและไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาของกรมเจ้าท่า และแม้ว่าที่ดินดังกล่าวจะไม่ถือเป็น “ที่ชายตลิ่ง” ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้วก็ตาม แต่ตราบไคที่ยังไม่มีการถอนสภาพที่ดินนั้นจากการเป็น “สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน” ตามมาตรา ๘ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่ดินนั้นก็ยังคงมีสภาพเป็น “สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน” อยู่ตราบนั้น และอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของนายอำเภอแห่งท้องที่ตาม พ.ร.บ.ลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ประกอบกับประมวลกฎหมายที่ดิน และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ การดำเนินการปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดลงในที่ดินดังกล่าว ก็จะต้องขออนุญาตจากนายอำเภอแห่งท้องที่นั้น สำหรับการระวางชี้และรับรองแนวเขตที่ดินของเอกชนกับ แหล่งน้ำสาธารณะนั้น เมื่อกรมเจ้าท่ามีขอบเขตรับผิดชอบจำกัดอยู่แต่เฉพาะบริเวณที่ชายตลิ่ง การระวางชี้และรับรองแนวเขตดังกล่าวจึงต้องถือตามจุดที่น้ำขึ้นสูงสุดในปัจจุบัน

สำหรับ “ชายหาดของทะเล” ตามความในมาตรา ๑๑๓ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ มีขอบเขตเพียงใด นั้น เนื่องจากพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ ไม่ได้ให้คำอธิบายหรือคำจำกัดความของคำว่า “ชายหาดของทะเล” ไว้ การพิจารณาว่าที่ดินส่วนใดเป็นชายหาดของทะเลหรือไม่ก็ต้องพิจารณาจากสภาพของข้อเท็จจริงในแต่ละกรณีว่าที่ดินในส่วนนั้นยังมีสภาพเป็นชายหาดอยู่หรือไม่ ซึ่งอาจเป็นที่ดินที่ตามปกติ น้ำทะเลขึ้นถึงหรือน้ำทะเลขึ้นไม่ถึงก็ได้ ส่วนปัญหาที่ว่าหากมีที่ดินที่มีใช้ของเอกชนคั่นอยู่ระหว่างจุดที่น้ำทะเลขึ้นสูงสุดกับแนวเขตที่ดินของเอกชนที่ดินดังกล่าวจะอยู่ในความดูแลของหน่วยงานใดนั้น กรณีคงต้องพิจารณาจากสภาพของที่ดินว่ามีสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทใด โดยถ้าเป็น “สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่รกร้างว่างเปล่า” ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๑๓๐๔ (๑) จะอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของอธิบดีกรมที่ดิน ตามมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ถ้าเป็น “สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน” ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) ที่ดินนั้นจะอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของนายอำเภอแห่งท้องที่ตามมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ประกอบกับมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และมาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ แต่ถ้าเป็น “สาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ” ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๓๐๔ (๓) ที่ดินนั้นก็จะเป็น “ที่ราชพัสดุ” และอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของกรมธนารักษ์ตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ แล้วแต่กรณี

● **เรื่องเสรีจที่ ๒๔๙/๒๕๓๔ บันทึกเรื่อง สถานะทางกฎหมายของที่ดินสงวนหวงห้ามของกองทัพเรือ (ฐานทัพเรือสัตหีบ)**

คณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นเกี่ยวกับที่ดินใน “เขตทรงสงวน” ว่า ที่ดินดังกล่าวไม่มีลักษณะเป็นที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เพราะพระบรมราชโองการ พ.ศ. ๒๔๖๕ ได้กำหนดให้คนไทยเข้าจับจองทำประโยชน์ได้โดยขออนุญาตต่อกองทัพเรือ ดังนั้น ที่ดินใน “เขตทรงสงวน” จึงไม่เป็นที่ราชพัสดุ ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ สำหรับการครอบครองที่ดินในเขตทรงสงวน แต่อยู่นอกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน พ.ศ. ๒๔๗๙ โดยมีได้ขออนุญาตต่อกองทัพเรือ เป็นการครอบครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะมิได้ปฏิบัติตามพระบรมราชโองการฯ ที่กำหนดให้กระทรวงทหารเรือเป็นผู้มีอำนาจอนุญาตให้ราษฎรเข้าไปครอบครองในเขตทรงสงวน ดังนั้น การที่ราษฎรได้นำที่ดินที่ตนครอบครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไปขออนุญาตออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน จึงเป็นการออกเอกสารสิทธิในที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเจ้าพนักงานที่ดินจะต้องดำเนินการต่อไป ตามมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ในส่วนที่เกี่ยวกับกองทัพเรือหากประสงค์จะให้ปัญหาการออกเอกสารสิทธิโดยไม่ได้รับอนุญาตจากกองทัพเรือได้ยุติลง กองทัพเรือจะพิจารณาอนุญาตการครอบครองที่ดินในเขตทรงสงวนเป็นรายๆ ไป ก็ย่อมกระทำได้ เพราะพระบรมราชโองการฯ ไม่ได้กำหนดเงื่อนไขเวลาในการอนุญาตไว้ และผู้แทนกองทัพเรือที่มีอำนาจอนุญาตให้ราษฎรเข้าจับจองทำประโยชน์ในเขตทรงสงวนได้ คือ ผู้บัญชาการทหารเรือมิใช่ผู้บัญชาการฐานทัพเรือสัตหีบ เว้นแต่ผู้บัญชาการฐานทัพเรือสัตหีบ จะได้รับมอบอำนาจจากผู้บัญชาการทหารเรือโดยถูกต้องตามกฎหมาย

● **เรื่องเสรีจที่ ๓๑๓/๒๕๓๔ บันทึกเรื่อง สถานะทางกฎหมายของที่ดินที่สงวนหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการ แต่ทางราชการยังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์**

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) เห็นว่า การหวงห้ามที่ดินตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๔ กำหนดให้การหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าดำเนินการได้ โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ซึ่งในพระราชกฤษฎีกาหวงห้ามที่ดินก็จะใช้ข้อความว่า “ที่ดินรกร้างว่างเปล่า” เช่น มาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินบริเวณพระพุทธบาท ตำบลขุนโขลน อำเภอหนองโดน จังหวัดสระบุรี พุทธศักราช ๒๔๗๙ เหตุผลที่หวงห้ามเพื่อให้ราษฎรได้ทราบและจะได้ไม่บุกรุกเข้าไปจับจอง หักร้าง หรือปลูกสร้างด้วยประการใด ทำให้เกิดอุปสรรคต่อแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินของราชการ ความในมาตรา ๔ ที่ปรากฏอยู่ในพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ แต่ละฉบับนั้นเอง กลับสนับสนุนให้เห็นชัดเจนว่า เมื่อมีการตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดเขตหวงห้ามที่ดินแล้ว มิได้ทำให้บริเวณที่ดินที่หวงห้ามเปลี่ยนสภาพจากที่ดินรกร้างว่างเปล่าไปเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) ทันที ด้วยยังคงใช้คำว่าที่ดินรกร้างว่างเปล่าอยู่ และถ้าเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อ

ประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะแล้ว เจ้าหน้าที่ที่ไม่มีอำนาจอนุญาตเป็นหนังสือให้บุคคลใดเข้าจับจองหักร้าง ฯลฯ ได้ จึงเห็นได้ว่าสถานะทางกฎหมายของที่ดินรกร้างว่างเปล่าจะเปลี่ยนไปเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะนั้น หลักเกณฑ์สำคัญมิได้อยู่ที่มีการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินดังกล่าวไว้ แต่ต้องพิจารณาการใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นสำคัญ เมื่อได้ตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินไว้แล้ว ถ้าทางราชการเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าว ก็จะทำให้ที่ดินนั้นเป็นทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งถือว่าเป็นที่ราชพัสดุ แต่ถ้าทางราชการยังมิได้เข้าใช้ประโยชน์ที่ดินที่หวงห้ามไว้ก็ยังไม่ถือว่าเป็นทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ และยังคงมีสภาพเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าอยู่ต่อไป

อนึ่ง สถานะทางกฎหมายของที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่มีการสงวนหรือหวงห้ามนั้นแตกต่างกันไป จากที่ดินรกร้างว่างเปล่าตามปกติ ซึ่งตั้งแต่อดีตมาจนปัจจุบันจะนำที่ดินประเภทนี้ไปจัดให้เป็นสิทธิแก่ราษฎรไม่ได้ (มาตรา ๓ และมาตรา ๖๑ แห่งพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. ๑๒๗) ข้อ ๘ ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๔๙๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ และ ข้อ ๑๔ (๔) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗) ดังนั้น การนำที่ดินประเภทนี้ไปออกเอกสารสิทธิให้แก่ราษฎรจึงไม่สามารถทำได้

สำหรับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาการใช้ประโยชน์ของทางราชการว่าจะต้องดำเนินการอย่างไร จึงถือว่าเป็นการใช้ประโยชน์หรือจำนวนเนื้อที่ที่ใช้ประโยชน์มีเพียงใด จะต้องพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของการสงวนหรือหวงห้ามประกอบกับการเข้าใช้ประโยชน์จริง มิใช่สงวนหรือหวงห้ามทิ้งไว้แต่เพียงอย่างเดียวก็ถือว่าเป็นการใช้ประโยชน์ ซึ่งขัดต่อความเป็นจริงและเห็นได้ชัดว่าไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ใช้คำว่า “ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ” โดยต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นกรณีไป

อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) จึงยืนยันความเห็นเดิมที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้เคยให้ความเห็นไว้ใน พ.ศ. ๒๕๓๔ ที่ว่าที่ดินในเขตที่มีประกาศสงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ในราชการตามกฎหมาย จะมีสถานะเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ ต้องพิจารณาว่าส่วนราชการได้เข้าใช้ประโยชน์แล้วหรือไม่ ถ้าเข้าใช้ประโยชน์แล้ว ที่ดินดังกล่าวก็เป็นที่ราชพัสดุ แต่ถ้ายังมิได้เข้าใช้ประโยชน์หรือใช้ประโยชน์บางส่วน ส่วนที่ยังมิได้ใช้ก็ไม่เป็นที่ราชพัสดุ แต่ยังคงมีสภาพเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่มีการสงวนหรือหวงห้ามต่อไป

- **เรื่องเสร็จที่ ๔๗/๑/๒๕๓๘ บันทึกเรื่อง กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคมหารือปัญหาข้อกฎหมาย เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตนิคมสร้างตนเอง “เขื่อนอุบลรัตน์” จังหวัดขอนแก่น (สถานภาพของที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ภายในเขตที่ดินตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสร้างตนเอง)**

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) เห็นว่า ประกาศของคณะปฏิวัติหรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสร้างตนเองที่ตราขึ้น โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ มิได้มีผลเป็นการถอนสภาพที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ดังนั้น ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่อยู่ในเขตที่ดินตามแผนที่ท้ายประกาศของคณะปฏิวัติหรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสร้างตนเอง จึงยังคงมีสถานะเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ที่อยู่ภายใต้การดูแลรักษาและจัดประโยชน์ของนายอำเภอตามมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ และอธิบดีกรมที่ดินตามมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๔ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ทั้งนี้ ภายในขอบเขตและตามความมุ่งหมายของกฎหมายที่

แต่ละคนรับผิดชอบอยู่ มติของสภาตำบลที่ให้เลิกใช้ประโยชน์ที่ดินที่พลเมืองใช้ร่วมกันมิได้มีผลทางกฎหมาย ทำให้ที่ดินบริเวณดังกล่าวพ้นจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หากประสงค์จะให้พ้นสภาพก็จำเป็นต้องดำเนินการถอนสภาพ ตามมาตรา ๘ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินต่อไป เมื่อมีการถอนสภาพที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันที่อยู่ในเขตที่ดินตามแผนที่ท้ายประกาศของคณะปฏิวัติหรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสร้างตนเองแล้ว หน่วยงานใดจะมีอำนาจดูแลรักษาหรือจัดประโยชน์ที่ดินดังกล่าว ย่อมขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงเป็นกรณีไปว่าการถอนสภาพที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันนั้น เพื่อให้หน่วยงานใดนำไปใช้ประโยชน์ โดยรายละเอียดดังกล่าวจะปรากฏในหมายเหตุท้ายกฎหมายถอนสภาพที่ดินฉบับนั้น และสำหรับที่ดินในเขตของนิคมที่ยังมิได้จัดสรรให้สมาชิกนิคมเข้าทำประโยชน์ ถ้ากำหนดให้เป็นที่ดินที่สมาชิกนิคมใช้ประโยชน์ร่วมกัน การใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวย่อมอยู่ภายใต้ระเบียบหรือการอนุญาตของ อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ จึงถือไม่ได้ว่าที่ดินบริเวณดังกล่าวเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่พลเมืองใช้ร่วมกัน

● **เรื่องเสรีจที่ ๖๙๐/๒๕๓๘ บันทึกเรื่อง การออกโฉนดที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน**

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ได้เคยให้ความเห็นในกรณีอำนาจสอบสวนเปรียบเทียบของพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติไว้ว่า การสอบสวนเปรียบเทียบตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จะต้องใช้กับที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ และการที่มาตรา ๖๐ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติว่า “ถ้ามีผู้โต้แย้งสิทธิกัน” หมายความว่า เป็นการโต้แย้งสิทธิกันระหว่างบุคคลสองฝ่ายซึ่งต่างอ้างว่าตนมีสิทธิในที่ดินนั้น และอาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินนั้นได้ แต่การที่กรมป่าไม้คัดค้านการขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาตินั้น ไม่ถือว่าเป็นการโต้แย้งสิทธิกันเพราะในเขตป่าสงวนแห่งชาติผู้ใดจะมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ดินไม่ได้ และที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติก็ไม่สามารถออกหนังสือสำคัญแสดงสิทธิในที่ดินได้ และโดยที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรี หรือที่ดินของรัฐประเภทอื่น (สาธารณสมบัติของแผ่นดิน) ต่างก็เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่นเดียวกับที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งจะโอนได้โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา นอกจากนั้น ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรียังเข้าลักษณะเป็นที่ดินที่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินตามข้อ ๑๔ (๕) ของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๓ อีกด้วย พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานที่ดินจึงใช้อำนาจ ตามมาตรา ๖๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ทำการสอบสวนเปรียบเทียบในกรณีการออกโฉนดที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรีหรือที่ดินของรัฐที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ไม่ได้

● **เรื่องเสรีจที่ ๒๖๕/๒๕๓๙ บันทึกเรื่อง สถานะทางกฎหมายของที่ดินบริเวณแม่น้ำที่ต้นเขินเป็นที่ราบก่อนใช้บังคับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และประมวลกฎหมายที่ดิน (กรณีที่ดินบริเวณ “ปิงห่าง” ตำบลสารภี อำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่)**

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) พิจารณาแล้วเห็นว่า แม่น้ำปิงส่วนที่ได้ต้นเขินหมดสภาพเป็นทางน้ำมาแล้วประมาณ ๑๐๐ ปี (ประมาณ พ.ศ. ๒๔๓๘) หรือก่อนนั้น บทบัญญัติของกฎหมายที่ดินที่ใช้บังคับอยู่ในช่วงเวลาดังกล่าว คือ กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จยังมีได้แบ่งที่ดินของรัฐออกเป็นประเภทต่างๆ โดยถือเพียงว่าที่ดินทั้งหมดเป็นของพระมหากษัตริย์ และได้เริ่มกำหนด

ประเภทที่ดินของรัฐออกตามการใช้ประโยชน์ในข้อ ๔ ของข้อบังคับการหวงห้ามที่ดิน ศก. ๑๑๓/ (พ.ศ. ๒๔๔๒) แต่ก็ยังไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดแบบพิธีการเปลี่ยนแปลงสถานะของที่ดินของรัฐประเภทหนึ่งไปเป็นที่ดินของรัฐประเภทอื่น ดังนั้น ที่ดินของรัฐจะมีสถานะทางกฎหมายอย่างไร ในขณะนั้น จึงย่อมขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงว่าสภาพที่ดินเป็นอย่างไร และมีการใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นอย่างไร ถ้าข้อเท็จจริงปรากฏว่าหลังจากที่แม่น้ำปิงเปลี่ยนทางเดินที่ดินบริเวณ “ปิงห่าง” ดันเขินเป็นที่ราบแล้ว รัฐไม่เคยประกาศสงวนหวงห้ามที่ดินบริเวณนั้นไว้เพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน รวมทั้งประชาชนไม่ได้ใช้ประโยชน์ในลักษณะเป็นการใช้ร่วมกันเมื่อได้ประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๔ ในวันที่ ๑ เมษายน ๒๔๗๕ มาตรา ๑๓๐๔ ได้แบ่งประเภทสาธารณสมบัติของแผ่นดินออกเป็น ๓ ประเภท คือ ที่ดินรกร้างว่างเปล่า สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันและสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ที่ดินบริเวณ “ปิงห่าง” จึงจัดอยู่ในจำพวกสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่า ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๑) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งบุคคลอาจได้มาตามมาตรา ๑๓๓๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนสภาพตามมาตรา ๘ (๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ก่อนแต่อย่างใด ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าบทบัญญัติของกฎหมายที่ดินที่ใช้บังคับอยู่ในช่วงเวลาที่แม่น้ำปิงดันเขินคือกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จยังมิได้แบ่งที่ดินของรัฐออกเป็นประเภทต่างๆ และยังไม่ไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดแบบพิธีการเปลี่ยนแปลงสถานะของที่ดินของรัฐจากประเภทหนึ่งไปเป็นที่ดินของรัฐประเภทอื่น ดังนั้น ที่ดินของรัฐจะมีสถานะทางกฎหมายอย่างไร ในขณะนั้นย่อมขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงว่าสภาพที่ดินเป็นอย่างไร และมีการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างไร (เวียนตามหนังสือกรมที่ดินที่ มท ๐๖๑๘/ว ๒๕๕๖๔ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๓๙)

● เรื่องเสร็จที่ ๒๖๖/๒๕๓๙ บันทึกเรื่อง การแลกเปลี่ยนที่ราชพัสดุที่มีผู้อุทิศให้กับที่ดินของเอกชน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้ให้ความเห็นว่า ที่ดินซึ่งเอกชนยกให้แก่ทางราชการเพื่อใช้สร้างสถานที่ราชการนั้น เมื่อปรากฏว่าทางราชการผู้รับการยกให้ยังมิได้เข้าใช้หรือแสดงให้ปรากฏแก่บุคคลภายนอกกว่าจะใช้ประโยชน์ในที่ดินแต่ประการใด จึงยังไม่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงพอวางหลักในการพิจารณาเกี่ยวกับการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะไว้ว่ามีสองกรณี คือ กรณีที่ ๑ เมื่อมีการเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นแล้ว กรณีที่ ๒ เมื่อมีการแสดงให้ปรากฏแก่บุคคลภายนอกกว่าจะใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น ในกรณีที่ปรากฏว่าทางราชการยังมิได้มีการเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดิน เนื่องจากไม่สามารถเข้าใช้ประโยชน์ได้ เพราะที่ดินแปลงดังกล่าวไม่มีทางออกสู่ทางสาธารณะ แม้จะได้ดำเนินการรังวัดขอบเขตที่ดินก็เป็นเพียงเพื่อให้ทราบขอบเขตและจำนวนของที่ดินที่แน่นอน ส่วนการออกแบบก่อสร้างอาคารเรียนต่างๆ การจัดตั้งงบประมาณสำหรับการก่อสร้างอาคารและการดำเนินการประกวดราคานั้นก็เป็นเพียงการเตรียมการเท่านั้น และยังมีได้มีการส่งมอบที่ดินเพื่อให้เข้าดำเนินการก่อสร้างแต่อย่างใด ข้อเท็จจริงดังกล่าวยังถือไม่ได้ว่ามีการใช้ประโยชน์หรือมีการดำเนินการอันทำให้บุคคลภายนอกสามารถเห็นหรือเข้าใจได้โดยสภาพว่าจะมีการเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ราชพัสดุแปลงนั้นโดยแน่นอนแล้ว ดังนั้น ที่ราชพัสดุแปลงนี้จึงมิใช่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ การโอนกรรมสิทธิ์เพื่อแลกเปลี่ยนที่ราชพัสดุดังกล่าวกับที่ดินของเอกชน จึงสามารถดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ ได้

● **เรื่องเสรีจที่ ๓/๒๕/๒๕๓๙ บันทึกรเรื่อง ที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดิน
อำเภอเมืองสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรปราการ และอำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร
พุทธศักราช ๒๕๔๑**

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้เคยพิจารณาปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินดังกล่าวแล้ว โดยมีความเห็นว่าพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้สงวนพื้นที่ไว้สำหรับทำนาเกลือเพื่อประโยชน์ของประชาชนทั่วไป มิได้สงวนไว้เพื่อใช้ประโยชน์ของทางราชการ จึงไม่อาจถือว่าเป็นที่ราชพัสดุตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ และไม่อาจโอนกรรมสิทธิ์ให้แก่ผู้หนึ่งผู้ใดได้และเห็นว่าพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมกสิกรรมและนิคมเกลือในรูปสหกรณ์ในจังหวัดสมุทรสาคร จังหวัดธนบุรี และจังหวัดสมุทรปราการ พ.ศ. ๒๕๐๐ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พุทธศักราช ๒๔๘๕ มีผลทำให้ที่ดินตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พุทธศักราช ๒๕๔๑ ที่อยู่ภายในเขตพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมกสิกรรมและนิคมเกลือในรูปสหกรณ์ฯ พ.ศ. ๒๕๐๐ ต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พุทธศักราช ๒๔๘๕ แต่กรมธนารักษ์เห็นว่า โดยที่ที่ดินดังกล่าวยังเป็นที่ยังหวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พุทธศักราช ๒๕๔๑ อยู่ซึ่งตามมาตรา ๔ ของพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดเข้าหักร้าง จัดทำ หรือปลูกสร้างด้วยประการใดๆ ในที่ดินที่อยู่ในเขตหวงห้าม เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่ และตามมาตรา ๓ ก็ได้กำหนดให้กระทรวงการคลังเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการหวงห้ามที่ดิน ดังนั้น บุคคลอื่นจึงไม่ควรมียุติติกว่ากระทรวงการคลังและไม่มีสิทธิที่จะเข้าครอบครองที่ดินดังกล่าว เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากกระทรวงการคลัง จึงขอให้มีการทบทวนเรื่องดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖) ได้พิจารณาทบทวนแล้ว มีความเห็นสรุปได้ ดังนี้

ประเด็นที่ ๑ ที่ดินภายในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พุทธศักราช ๒๕๔๑ ที่อยู่นอกเขตพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมกสิกรรมและนิคมเกลือในรูปสหกรณ์ฯ พ.ศ. ๒๕๐๐ ยังคงมีสถานะเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่มีการสงวนหรือหวงห้ามไว้ โดยมีกระทรวงการคลังเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการหวงห้ามเพื่อมิให้ผู้ใด เข้าหักร้าง จัดทำ หรือปลูกสร้างด้วยประการใดๆ

ประเด็นที่ ๒ ที่ดินที่อยู่ในเขตพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมกสิกรรมและนิคมเกลือในรูปสหกรณ์ฯ พ.ศ. ๒๕๐๐ รัฐสามารถจัดให้เป็นสถานที่ตั้งของส่วนราชการหรือตลาดหรือสถานที่อื่นอันเป็นความจำเป็นหรือความเหมาะสมกับความเป็นอยู่ของชุมชนสหกรณ์ได้ โดยไม่ขัดต่อกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพแต่อย่างใด และเมื่อได้มีการจัดตั้งเป็นสถานที่ตั้งของส่วนราชการหรือใช้ประโยชน์ดังกล่าวแล้วทางราชการก็ต้องดำเนินการให้มีการออกโฉนดที่ดินและหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินในส่วนนั้นๆ ตามกฎหมายและระเบียบราชการว่าด้วยการนั้น ทั้งนี้ โดยประสานงานกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาตามอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการนั้นๆ ต่อไป

● **เรื่องเสรีจที่ ๑๐๖/๒๕๔๐ บันทึกรเรื่อง หรือปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการนำที่ดินที่มีพระราชกฤษฎีกา
หวงห้ามที่ดิน เพื่อประโยชน์ในราชการกรมป่าไม้มาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม**

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) มีความเห็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ที่ดินที่ได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๙๔ แม้ว่ากฎหมายดังกล่าวจะถูกลบเลิกไปตามมาตรา ๔ (๖) แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๙ แต่ก็ยังคงเป็นที่หวงห้ามต่อไปตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินฯ

การจะนำที่ดินที่มีการหวงห้ามไปใช้ในกิจการอื่นนอกเหนือจากวัตถุประสงค์เดิมของการหวงห้ามโดยหลักเกณฑ์ทั่วไปจะต้องมีการถอนการหวงห้ามเสียก่อน ซึ่งมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ กำหนดวิธีการถอนการหวงห้ามไว้ว่าให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และให้มีแผนที่แสดงเขตที่ดินแนบท้ายพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย แต่เพื่อให้สามารถดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ด้วยความสะดวกรวดเร็วในมาตรา ๒๖ (๒) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ จึงกำหนดว่า เมื่อกระทรวงการคลังให้ความยินยอมแล้ว ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินดังกล่าว โดยไม่ต้องถอนสภาพตามกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ ดังนั้น ที่ดินที่ได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์แห่งราชการกรมป่าไม้ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินในท้องที่ตำบลห้วยโป่ง และตำบลสำนักกะท้อน อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง พ.ศ. ๒๔๙๒ เมื่อจะนำมาปฏิรูปที่ดินจึงต้องได้รับความยินยอมจากกระทรวงการคลังตามมาตรา ๒๖ (๒) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ เสียก่อน

ประเด็นที่สอง การหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าไว้ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ แม้ว่าต่อมาจะมีการออกกฎกระทรวงออกตามความในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ ทับซ้อนที่ดินที่ได้หวงห้ามไว้ก็มิได้มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงสภาพการหวงห้าม ดังนั้น การที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะมีผลเป็นการเพิกถอนเขตป่าสงวนแห่งชาติที่ได้กำหนดไว้ก็มิได้มีผลเป็นการเพิกถอนสภาพการหวงห้ามที่ดินแต่อย่างใด เมื่อที่ดินยังมีสภาพเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่มีการหวงห้ามอยู่ การจะนำมาปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงต้องได้รับความยินยอมจากกระทรวงการคลังตามเหตุผลที่ได้กล่าวไว้แล้วในประเด็นที่หนึ่ง

ประเด็นที่สาม ที่ดินที่ได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์แห่งราชการกรมป่าไม้ กรมป่าไม้เป็นผู้มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบ แต่การนำที่ดินดังกล่าวมาปฏิรูปที่ดินก็ต้องดำเนินการตามมาตรา ๒๖ (๒) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ ด้วย

● **เรื่องเสรีจที่ ๒๔๑/๒๕๔๑ บันทึกเรื่อง การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินบนที่เกาะและที่สงวนหวงห้าม (กรณี การพิจารณาคำขอออกโฉนดที่ดินในพื้นที่เกาะที่ได้ยื่นไว้ก่อนการใช้บังคับกฎกระทรวงฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ)**

คณะกรรมการการกฤษฎีกา(กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๗) มีความเห็นว่า หลักการทั่วไปในเรื่องการใช้บังคับกฎหมายในกรณีที่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง กฎหมายนั้น ถ้ากฎหมายที่ออกมาใช้บังคับใหม่ได้ยกเลิกกฎหมายที่ใช้อยู่เดิม ผลในทางกฎหมายคือกฎหมายเดิมที่ถูกล้มเลิกไม่สามารถใช้บังคับต่อไปได้ทั้งหมด แต่บางกรณีกฎหมายที่ออกมาใหม่อาจมีบทเฉพาะกาลรองรับให้นำบทบัญญัติในกฎหมายที่ถูกยกเลิกไปบางส่วนมาใช้บังคับต่อไปได้เป็นการชั่วคราวในช่วงที่มีการเปลี่ยนแปลงกฎหมาย กรณีเช่นนี้ถือเป็นการข้อยกเว้นที่นำกฎหมายเดิมที่กำหนดไว้มาใช้ต่อไปได้ สำหรับหลักเกณฑ์ในการออกโฉนดที่ดินนั้น เดิมกำหนดไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๔๙๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ไม่มีข้อกำหนดห้ามออกโฉนดที่ดินที่เกาะ แต่ต่อมาได้มีการใช้บังคับกฎกระทรวงฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ ซึ่งข้อ ๑ (๓) ให้ยกเลิกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๔๙๗)ฯ และข้อ ๑๔ (๓) ได้กำหนดห้ามออกโฉนดที่ดินสำหรับที่เกาะที่ไม่มีหลักฐานแจ้งการครอบครอง ที่ดิน ใบจอง ใบเหี้ยมบ่่า หนังสือรับรองการทำประโยชน์ ฯลฯ โดยไม่มีบทเฉพาะกาลรองรับให้นำกฎกระทรวงที่ถูกยกเลิกมาใช้บังคับแก่การดำเนินการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ยื่นคำขอไว้ก่อนใช้บังคับกฎกระทรวงฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ เมื่อกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๗)ฯ ไม่มีบทเฉพาะกาลรองรับให้นำกฎกระทรวงที่ถูกยกเลิกมาใช้

บังคับต่อไปได้ ดังนั้นการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ขอออกโฉนดที่ดินที่อยู่ระหว่างดำเนินการของเจ้าหน้าที่จึงต้องนำหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๓) มาพิจารณาเท่านั้น ไม่สามารถนำหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๓๓) ที่ถูกยกเลิกมาใช้ในการพิจารณาได้

● **เรื่องเสร็จที่ ๕๐๓/๒๕๔๒ บันทึกเรื่อง กรมทางหลวงหารือเรื่อง การสงวนที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เป็นที่ดินเพื่อประโยชน์แก่งานทาง**

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) มีความเห็นเกี่ยวกับผลทางกฎหมาย กรณีที่ได้มีการประกาศกำหนดป่าสงวนแห่งชาติ และต่อมาได้มีประกาศกระทรวงคมนาคม เรื่อง สงวนที่ดินเพื่อประโยชน์แก่งานทาง ในพื้นที่เดียวกันกับที่ได้กำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมไม่อาจประกาศตามมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้ที่ดินของรัฐในเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นที่สงวนไว้เพื่อประโยชน์แก่งานทาง เพื่อให้กรมทางหลวงเข้าไปมีอำนาจคุ้มครองที่ดินนั้นในลักษณะเป็นการถาวรและไม่มีอำนาจอนุญาตให้บุคคลเข้าครอบครองและใช้ประโยชน์ที่ดินตามอำนาจที่ กำหนดไว้ในมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวงฯ ได้ เพราะเป็นการขัดต่อหลักการในเรื่องการเข้าใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติภายใต้การอนุญาตและควบคุมดูแลการใช้ประโยชน์ที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ

● **เรื่องเสร็จที่ ๙๘/๒๕๔๓ บันทึกเรื่อง การใช้ประโยชน์พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ ๑ เอ เพื่อเก็บมูลค่างคาว**

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๑) ได้พิจารณา กรณีที่กรมที่ดินจะต่ออายุใบอนุญาตการเก็บมูลค่างคาวตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ให้แก่ผู้ขออนุญาต ในบริเวณซึ่งอยู่ในพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ ๑ เอ ว่าจะเป็นการขัดต่อมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๘ เรื่อง การกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำภาคตะวันตก ภาคกลางและลุ่มน้ำป่าสัก หรือไม่ โดยคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า การเก็บมูลค่างคาวในบริเวณดังกล่าวมิได้กระทำการทวงกันพื้นที่ที่เก็บมูล ค่างคาวอันถือได้ว่าเป็นการครอบครองพื้นที่นั้น แต่มีลักษณะเป็นการเก็บหาของป่า ซึ่งมีใช้ของป่าหวงห้ามที่บุคคลสามารถกระทำได้โดยไม่ต้องได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ แต่ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน การเก็บมูลค่างคาวดังกล่าวมิใช่เป็นการใช้พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ ๑ เอ ที่ขัดต่อมติคณะรัฐมนตรีแต่อย่างใด อย่างไรก็ดี เพื่อป้องกันผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมจากการเก็บมูลค่างคาว พนักงานเจ้าหน้าที่สมควรกำหนดเงื่อนไขการอนุญาตให้ผู้ได้รับอนุญาตถือ ปฏิบัติตามที่สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมแนะนำ โดยพนักงานเจ้าหน้าที่สมควรพิจารณาเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขเพิ่มเติมประการหนึ่งจากที่สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมได้แนะนำให้กำหนดให้ผู้ประกอบการเปลี่ยนแปลงการปิดโปรงถ้ำต่างๆ ด้วยสังกะสีเป็นวัสดุอย่างอื่นให้กลมกลืนกับธรรมชาติ เป็นการกำหนดห้ามมิให้ผู้ประกอบการปิดโปรงถ้ำต่างๆ ไม่ว่าด้วยวิธีการใดๆ ด้วย

● **เรื่องเสร็จที่ ๑๕๓/๒๕๔๔ บันทึกเรื่อง การทำไม้และเก็บหาของป่าหวงห้ามในที่ดินที่มีเอกสารแจ้งการครอบครอง (ส.ค. ๑) หรือใบจองตามประมวลกฎหมายที่ดิน**

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ได้พิจารณาประเด็นปัญหาข้อหาหรือของกรมป่าไม้ที่ว่า ที่ดินที่มีเอกสารการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) และที่ดินที่มีใบจอง (น.ส.๒) ตามประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นที่ดินที่พ้นจากสภาพ “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ หรือไม่ โดยเห็นว่า ขอบเขตของ “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ พิจารณาได้จากคำนิยามในมาตรา ๔ (๑) ซึ่งให้ความหมายไว้ว่า “ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลใดได้มาตามกฎหมายที่ดิน” และเมื่อได้ตรวจสอบความเป็นมา

ในการยกย่องคำนิยาม “ป่า” แล้ว ที่ประชุมได้พิจารณาคำนิยาม “ป่า” ที่ใช้อยู่ในพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พุทธศักราช ๒๔๘๑ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น เพื่อหาจุดแบ่งแยกระหว่าง “ที่ป่า” กับที่ดินทั่วไป “ที่มีใช้ป่า” โดยประสงค์จะให้ที่ป่าครอบคลุมสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่า และสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่พลเมืองใช้ร่วมกัน แต่เนื่องจากในการยกย่องผู้แทนกระทรวงเกษตรชี้แจงว่า เป็นนโยบายของรัฐบาลที่ไม่ต้องการตัดสิทธิของผู้ที่ถือครองที่ดินมือเปล่า ด้วยเหตุดังกล่าว จึงได้ถือเกณฑ์การได้มาตามกฎหมายที่ดินเป็นหลักในการพิจารณาว่าที่ดินนั้นเป็นป่าหรือไม่ เพราะไม่ประสงค์ให้กระทบต่อสิทธิของบุคคลที่ได้รับมาหรือมีอยู่ก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ซึ่งเป็นการสอดคล้องกับหลักการในมาตรา ๑๓๓๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าการได้มาซึ่งที่ดินของรัฐให้เป็นไปตามที่กฎหมายที่ดินกำหนด กล่าวคือ ถ้าบุคคลใดมีสิทธิในที่ดินตามที่ประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติรองรับสิทธินั้นไว้แล้ว ที่ดินนั้นก็พ้นสภาพจากการเป็นป่าตามความในพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ในการพิจารณาเกี่ยวกับสถานะของที่ดินที่มีใบจอง และมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ทั้งสองกรณีเป็นการดำเนินการตามที่ประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติไว้ โดยได้ยอมรับการที่บุคคลเข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ซึ่งสามารถดำเนินการเพื่อขอยกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ต่อไปได้ มิใช่ถือว่าที่ดินนั้นเหมือนกับที่ดินรกร้างว่างเปล่าทั่วไปที่ผู้ครอบครองทำประโยชน์ไม่มีสิทธิอันใดในที่ดินนั้นเลย การที่บุคคลจะแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) ต้องแสดงหลักฐานให้ปรากฏว่าได้มีการครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อน วันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ซึ่งโดยสภาพที่ดินต้องมีการบุกเบิกแผ้วถางทำประโยชน์จนพ้นสภาพป่ามาก่อนแล้ว สำหรับการออกใบจองนั้นเป็นการดำเนินการตามขั้นตอนการจัดที่ดินให้แก่ประชาชนตามประมวลกฎหมายที่ดิน เมื่อทางราชการได้จัดให้บุคคลเข้าครอบครองที่ดินแล้วพนักงานเจ้าหน้าที่ก็จะออกใบจองให้ไว้เป็นหลักฐานก่อนการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามมาตรา ๓๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนั้น เมื่อได้พิจารณาแล้วว่า หลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) และใบจองเป็นเอกสารที่ทางราชการออกให้แก่บุคคลโดยอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายที่ดินและอยู่ในกระบวนการที่บุคคลจะได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินต่อไปแล้ว จึงถือว่าที่ดินนั้นเป็นที่ดินที่บุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน และไม่เป็นป่าตามมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔

สำหรับประเด็นปัญหาว่า การทำไม้หวงห้ามหรือเก็บหาของป่าหวงห้ามที่ยังคงมีอยู่ในที่ดินโดยผู้ครอบครองที่ดินมีเอกสาร ส.ค. ๑ หรือใบจอง จะต้องได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ก่อนดำเนินการตัดฟันไม้หวงห้ามหรือเก็บหาของป่าหวงห้าม หรือไม่ อย่างไรนั้น เห็นว่าการ “ทำไม้” หวงห้ามตามมาตรา ๑๑ หรือการเก็บหา “ของป่า” หวงห้ามตามมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ อาจแยกพิจารณาออกได้เป็นสองกรณี คือ การทำไม้หวงห้ามและการเก็บหาของป่าหวงห้ามในกรณีทั่วไป ซึ่งกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ควบคุมเฉพาะการกระทำในพื้นที่ป่า และกรณีการทำไม้สักและไม้ยางไม่ว่าจะขึ้นอยู่ในที่ดินใดก็ต้องขออนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ เมื่อได้พิจารณาในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่าที่ดินที่มีการแจ้งการครอบครอง (ส.ค. ๑) และที่ดินที่มีใบจองไม่ถือว่าเป็นป่าตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ดังนั้น การทำไม้หรือการเก็บหาของป่าหวงห้ามในที่ดิน ส.ค. ๑ หรือที่ดินที่มีใบจองโดยทั่วไปจึงไม่ต้องได้รับอนุญาตหรือสัมปทานตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ เว้นแต่การทำไม้สักหรือไม้ยางจึงต้องได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้

● เรื่องเสร็จที่ ๒๖๑/๒๕๔๔ บันทึกเรื่อง อำนาจนายอำเภอตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ในการอนุญาตให้เอกชนใช้ประโยชน์ในสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับ พลเมืองใช้ร่วมกัน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) พิจารณาแล้วมีความเห็นว่า คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายพิเศษ) ได้เคยวางแนวทางเกี่ยวกับการใช้และจัดการสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๗๓/๒๕๓๒ ว่าการนำบางส่วนบางตอนของสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทดังกล่าวไปใช้ประโยชน์เป็นการชั่วคราวตามสมควรแก่สภาพของทรัพย์สินนั้นย่อมสามารถกระทำได้ แต่ต้องมุ่งรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ร่วมกันของประชาชน ส่วนผู้ใดจะเป็นผู้มีอำนาจเข้าจัดการต้องแล้วแต่อำนาจหน้าที่ขององค์กรนั้น ซึ่งแนวทางดังกล่าวนี้ภายหลังใช้บังคับประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว ก็ยังคงยึดถือกันต่อมาดังจะเห็นได้จากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ในเรื่องเสร็จที่ ๙๕/๒๕๐๓ และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย ที่ประชุมใหญ่) ในเรื่องเสร็จที่ ๓๙๓/๒๕๓๔ โดยแต่เดิมก่อนใช้บังคับประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๑๑๗ มาตรา ๑๑๘ และมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ บัญญัติให้เป็นอำนาจของกรรมการอำเภอที่จะตรวจตรารักษามิให้ผู้ใดเอาไปเป็นประโยชน์ของตน ส่วนการอนุญาตให้เอกชนใช้ประโยชน์ในที่ดังกล่าวนั้น ไม่มีบทบัญญัติกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ใดไว้ กรณีจึงต้องนำมาตรา ๑๓๒ แห่งกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ที่กำหนดให้เป็นหน้าที่ของกรรมการอำเภอมาใช้บังคับ ซึ่งต่อมาตรา ๖๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ก็ได้บัญญัติให้เป็นหน้าที่ของนายอำเภอเช่นเดียวกัน ดังนั้น จึงไม่อาจตีความให้อำนาจของกรรมการอำเภอในการดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์ตามมาตรา ๑๑๗ และมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งปัจจุบันได้โอนไปเป็นอำนาจของนายอำเภอโดยผลของมาตรา ๖๒ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ รวมถึงอำนาจในการอนุญาตด้วยได้ แต่กรรมการอำเภอในฐานะที่เป็นผู้ดูแลอยู่ใกล้ชิดพื้นที่ที่สามารถใช้อำนาจนั้นได้โดยผลของมาตรา ๑๓๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อให้บรรลุเจตนารมณ์แห่งกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ ต่อมาเมื่อการปกครองมีความซับซ้อนมากขึ้นอำนาจหน้าที่หลายกรณีได้กลายเป็นของหน่วยงานอื่นตามกฎหมายเฉพาะ ซึ่งบางฉบับก็ได้มีการบัญญัติเรื่องการดูแลรักษาการอนุญาตให้ใช้รวมทั้งผู้ดูแลหรือผู้อนุญาตไว้เป็นการเฉพาะแล้ว กรณีจึงเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ เมื่อปัจจุบันการให้เอกชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ได้มีประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะแล้วในมาตรา ๙ และมาตรา ๑๒ ฉะนั้น ถ้ามิได้มีการบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น จึงต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดินดังกล่าว ส่วนกรณีใดอนุญาตได้ และผู้ใดเป็นผู้ที่มีอำนาจในการอนุญาตนั้น ขึ้นอยู่กับระดับความสำคัญของเรื่องที่จะอนุญาตให้เข้าใช้ประโยชน์ ภายใต้ข้อจำกัดว่าการให้เอกชนใช้ประโยชน์นั้นต้องสอดคล้องหรือไม่ขัดขวางต่อการที่พลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน และเป็นการให้ใช้ในระยะเวลายาวนาน ทั้งนี้ เพื่อรักษาวัตถุประสงค์ของการใช้ประโยชน์ร่วมกันมิให้เสียหายหรือถูกกระทบกระเทือนเกินควร โดยมาตรา ๑๒ มุ่งใช้กับกรณีให้สัมปทาน และให้ใช้ในระยะเวลายาวนานจำกัด ซึ่งเป็นเรื่องใหญ่และสำคัญ ผู้มีอำนาจในการอนุญาตเป็นระดับรัฐมนตรีโดยการอนุญาตต้องเป็นไปตามกรอบหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง ส่วนมาตรา ๙ นั้น ใช้กับเรื่องเล็กน้อยซึ่งหากจะต้องมาขออนุญาตต่อรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๒ ก็จะเป็นการเกินความเหมาะสม และไม่เป็นการสะดวกในการบริหาร จึงบัญญัติให้เป็นอำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับล่างที่จะอนุญาต โดยให้อำนาจรัฐมนตรีที่จะแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อการอนุญาตตามมาตรา ๙ ได้ตามความเหมาะสมของเรื่องตามลำดับความสำคัญและความสัมพันธ์ในสายงานได้ ซึ่งปัจจุบันกระทรวงมหาดไทยก็ได้ออกคำสั่งแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อ

ปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๙ และวางระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการอนุญาตตามมาตรา ๙ เพื่อเป็นแนวปฏิบัติของพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว โดยการอนุญาตตามมาตรา ๙ ดังกล่าวนั้นต้องไม่ขัดหรือแย้ง กับกฎกระทรวงที่จะออกตามมาตรา ๑๒ ด้วย ทั้งนี้ ตามแนวคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่) ในเรื่องเสรีที่ ๓๙๓/๒๕๓๔ สำหรับข้อหาหรือของกระทรวงมหาดไทยนี้ เป็นกรณีที่เอกชน ประสงค์จะขอใช้ที่ทำเลทุ่งเลี้ยงสัตว์ป่าเสมาเกรียน ป่าเปลี่ยน และป่าปวงตึก ที่ทางราชการขึ้นทะเบียนไว้ เพื่อประโยชน์ในการเลี้ยงสัตว์อันเข้าลักษณะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตาม มาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เพื่อทำเหมืองแร่ ซึ่งเป็นการขอใช้ประโยชน์ ในที่ดินของรัฐที่อาจมีผลกระทบกับการใช้ประโยชน์ร่วมกันของประชาชนเป็นสำคัญ จึงเป็นกรณีที่อยู่ใน อำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ตามมาตรา ๑๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินที่จะพิจารณา อนุญาตให้ใช้ได้ ในระยะเวลาอันจำกัด ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง ดังนั้น ผู้ขอ ประทานบัตรทำเหมืองแร่อ้างกล่าว จึงต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก่อน เพื่อจะ ได้มีสิทธิทำเหมืองตามมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ต่อไป

● **เรื่องเสรีที่ ๔๑๕/๒๕๔๔ บันทึกเรื่อง การขอปัญหาข้อกฎหมายกรณีการดำเนินคดีกับเจ้าของที่ดิน ซึ่งถูกเพิกถอนเอกสารหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ในท้องที่อำเภอเทพสถิต จังหวัดชัยภูมิ**

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ได้ให้ความเห็นกรณีที่ได้มีการเพิกถอนหนังสือรับรอง การทำประโยชน์ที่ออกไป โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายเพราะออกในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และยังคงมีผู้ครอบครอง ในที่ดินดังกล่าวอยู่ โดยมีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง การดำเนินคดีอาญาหากกรมป่าไม้เห็นว่าการยึดถือครอบครองทำประโยชน์ หรืออยู่อาศัยในพื้นที่ที่ถูกเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) นั้น เป็นการยึดถือครอบครอง ทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่า หรือกระทำด้วยประการใดๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ และเป็นการก่อสร้าง แผ้วถางหรือเผาป่า หรือกระทำด้วยประการใดๆ อันเป็นการทำลายป่า หรือเข้ายึดถือหรือครอบครองป่าเพื่อตนเองหรือผู้อื่นโดย มิได้รับอนุญาตตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติ ป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ แล้ว กรมป่าไม้สามารถดำเนินการร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน ตามมาตรา ๑๒๓ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในความผิดดังกล่าวเพื่อให้พนักงานสอบสวน ดำเนินการสอบสวน และดำเนินกระบวนการทางคดีต่อไป

ประเด็นที่สอง คำสั่งอนุญาตให้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) และคำสั่ง เพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) เป็นการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจรัฐที่มีอยู่ตาม กฎหมายอันมีผลกระทบทางกฎหมายต่อสิทธิของบุคคลเป็นการเฉพาะ กล่าวคือ เป็นการให้และระงับซึ่ง สิทธิที่จะเข้าครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลผู้มีชื่อในหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) คำสั่งดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

คำสั่งทางปกครองจะมีผลใช้บังคับต่อบุคคลตั้งแต่ขณะที่บุคคลผู้นั้นได้รับแจ้งคำสั่ง ซึ่งบุคคล ดังกล่าวมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งตั้งแต่นั้นเป็นต้นไป ส่วน “การได้รับแจ้ง” นั้น จะมีความหมายแตกต่าง ไปตามสถานการณ์ กล่าวคือ ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองเป็นคำสั่งที่แสดงความหมายโดยทางเสียง แสง หรือสัญญาณอื่นที่สามารถทำให้รับรู้ถึงคำสั่งทางปกครองนั้นได้ทันทีย่อมมีผล เมื่อได้แจ้ง ในกรณีที่คำสั่ง ทางปกครองเป็นคำสั่งโดยวาจาในกรณีเช่นนี้จะมีผลทันทีที่ได้แจ้งด้วยวาจา สำหรับกรณีที่คำสั่งทางปกครอง ได้ทำเป็นหนังสือ อาจแยกการได้รับแจ้งออกได้ดังนี้ (๑) หากว่าคำสั่งนั้นได้ส่งให้แก่ผู้รับแจ้งโดยตรง จะมีผล

ทันทีที่ส่งให้ (๒) ในกรณีที่คำสั่งนั้นได้ส่งไปยังภูมิลำเนาของผู้รับแจ้ง จะมีผลทันทีที่ส่งถึงภูมิลำเนาของผู้รับแจ้ง (๓) เมื่อคำสั่งนั้นได้ปิดประกาศไว้ ณ ที่ทำการของเจ้าหน้าที่และที่ว่าการอำเภอ กรณีนี้จะถือว่าได้รับแจ้ง เมื่อพ้นสิบห้าวัน นับแต่วันปิดประกาศ และ (๔) เมื่อคำสั่งนั้นได้ประกาศในหนังสือพิมพ์ กรณีนี้จะถือว่ามีผล เมื่อพ้นสิบห้าวันนับแต่วันประกาศในหนังสือพิมพ์

เมื่อการอนุญาตให้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ได้ทำขึ้นมาจากการแสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง ด้วยการปลอมแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. ๑) และทะเบียนการครอบครองที่ดิน การอนุญาตให้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ดังกล่าว จึงเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายที่อาจเพิกถอนได้ และไม่อยู่ในบังคับที่จะต้องเพิกถอนภายในเก้าสิบวันตามมาตรา ๔๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และบุคคลผู้มีชื่อในหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) จะอ้างความเชื่อโดยสุจริตไม่ได้

อนึ่ง เมื่อมาตรา ๖๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้กำหนดวิธีการในการเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ไว้โดยเฉพาะซึ่งมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ การเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์จึงต้องปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดิน

คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนโดยจะให้มีผลย้อนหลังหรือมีผลในอนาคตไปถึงขณะใดขณะหนึ่งตามที่กำหนดก็ได้ ทั้งนี้ โดยผู้ทำคำสั่งทางปกครองจะต้องระบุไว้ในคำสั่งดังกล่าว เมื่อคำสั่งเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์มีได้ระบุให้การเพิกถอนมีผลตั้งแต่วันที่ใด ดังนั้น การเพิกถอนดังกล่าวย่อมมีผลตั้งแต่วันที่บุคคลผู้อยู่ในบังคับตามคำสั่งเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) นั้นได้รับแจ้งตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ประเด็นที่สาม มูลหนี้ที่ก่อให้เกิดการเรียกร้องค่าเสียหายในทางแพ่งเกิดขึ้นตั้งแต่เมื่อใด และการเรียกค่าเสียหายทางแพ่งจะเป็นไปตามกฎหมายใด นั้น เห็นว่า เมื่อการอนุญาตให้ออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ในพื้นที่ป่าสงวนได้ทำขึ้นมาจากการแสดงข้อความอันเป็นเท็จ การยึดถือครอบครองทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในพื้นที่ดังกล่าวจึงเป็นการไม่สุจริตมาตั้งแต่ต้น และเมื่อการยึดถือครอบครองทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในพื้นที่ดังกล่าวเป็นการทำลายหรือทำให้สูญหายหรือเสียหายแก่ป่าไม้ ซึ่งเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นของรัฐหรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน กรมป่าไม้จึงสามารถเรียกร้องค่าเสียหายจากบุคคลดังกล่าวตามนัยมาตรา ๙๗ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้

● เรื่องเสรีที่ ๑๒๕/๒๕๔๖ บันทึก เรื่อง การจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินสำหรับท่าเทียบเรือที่การทำเรือแห่งประเทศไทยให้เอกชนเช่า (เพิ่มเติม)

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) เห็นว่า ทรัพย์สินและที่ดินของการท่าเรือแห่งประเทศไทย (กทท.) มิได้เป็นทรัพย์สินของรัฐบาล กทท. จึงไม่ได้รับยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินตามมาตรา ๙ (๒) แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๔ เมื่อ กทท. ให้เอกชนเช่าท่าเทียบเรือคู่สินค้า ณ ท่าเรือพาณิชย์แหลมฉบัง กทท. ซึ่งเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์โรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างในท่าเทียบเรือจึงไม่ได้รับยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดิน ตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติการท่าเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๓๔ และมีหน้าที่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำหรับโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างในท่าเทียบเรือดังกล่าว

ต่อมา กทท. มีปัญหาข้อกฎหมายว่า พื้นที่ที่ใช้ในการก่อสร้างท่าเทียบเรือนั้นได้ก่อสร้างโดยชุดและถมทะเลต่อเนื่องจากที่ราชพัสดุที่กรมธนารักษ์ได้อนุญาตให้กระทรวงคมนาคม โดย กทท. เป็นผู้ใช้ที่แปลงดังกล่าวเพื่อโครงการก่อสร้างท่าเรือน้ำลึกในระหว่างที่ยังไม่มีการตราพระราชกฤษฎีกา เพื่อโอนขายให้แก่ กทท. ในราคาผ่อนปรน กรมที่ดินในที่ราชพัสดุและสถานที่ก่อสร้างถมทะเลต่อเนื่องไปยังคงเป็นของกรมธนารักษ์หรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าบริเวณที่เป็นที่ชายทะเล ซึ่งมีการชุดและถมเพื่อให้มีระดับความลึกเพียงพอที่จะนำเรือขนาดใหญ่เข้ามาเทียบท่าได้ รวมถึงการถมทะเลเพื่อปรับสภาพพื้นที่ให้เป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้ ในส่วนของท่าเทียบเรือที่อยู่ในที่ราชพัสดุนั้น การโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินอันเป็นที่ราชพัสดุกระทำได้โดยการขาย การแลกเปลี่ยน หรือการให้ และจะต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีก่อนตามข้อ ๒ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๓๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ เมื่อยังไม่มีมีการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุให้แก่ กทท. กระทรวงการคลังจึงเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินที่ใช้ก่อสร้างท่าเทียบเรือ และโดยที่ข้อเท็จจริงปรากฏว่ามีการชุดและถมทะเล จึงมีประเด็นต้องพิจารณาด้วยว่าทะเลที่ถูกถมมีสภาพเป็นที่ดินอันเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่ ซึ่งในเรื่องนี้ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายได้เคยวินิจฉัยไว้ในบันทึก เรื่อง สภาพทางกฎหมายของพื้นที่ดินที่ได้ถมขึ้นจากทะเล มีสาระโดยสรุปว่า คำว่า “ที่ดิน” ตามมาตรา ๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หมายความว่าถึง พื้นที่ดินทั่วไปไม่ว่าจะอยู่บนบกหรือใต้น้ำก็ตาม แม้พื้นผิวโลกอันเป็นที่ดินใต้ทะเลที่ประเทศไทยมีอำนาจอธิปไตยย่อมถือเป็นที่ดินตามกฎหมายดังกล่าวด้วยเมื่อทะเลในอาณาเขตของประเทศไทยเป็นที่ซึ่งประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันในการคมนาคมและการประมงจึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และความเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินของทะเลจึงรวมถึงที่ดินที่อยู่ใต้ทะเลด้วย เพราะเป็นองค์ประกอบของความเป็นทะเล การที่มีผู้ใดถมพื้นที่ดินในทะเลขึ้นโดยพลการก็ดี หรือโดยได้รับอนุญาตตามมาตรา ๑๑๗ หรือมาตรา ๑๑๙ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช ๒๔๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๕) พ.ศ. ๒๕๓๕ อันเป็นการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในทะเลเพื่อเอกชนบางคนเป็นการชั่วคราวก็ดี ย่อมไม่มีผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงฐานะทางกฎหมายของทะเลที่ถูกถมแต่อย่างใด ทะเลที่ถูกถมยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันอยู่ต่อไปเช่นเดิม และสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินจะยังคงอยู่จนกว่าจะมีการถอนสภาพตามมาตรา ๘ (๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และเมื่อทะเลที่ถูกถมเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน จึงไม่เป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔ (๒) แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) จึงเห็นว่า การก่อสร้างท่าเทียบเรือซึ่งใช้ที่ราชพัสดุที่ชายทะเล และทะเลที่ถูกถมนั้น แม้มีการชุดหรือถมในที่ราชพัสดุที่ดินยังคงเป็นที่ราชพัสดุอยู่ต่อไป โดยมีกระทรวงการคลังเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ แต่สำหรับที่ชายทะเลและทะเลที่ถูกถมเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น ที่ชายทะเลและทะเลที่ถูกถมจึงมิใช่ที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๔ แต่อย่างใด

● **เรื่องเสร็จที่ ๙/๒๕๔๔ บันทึกเรื่อง การขออนุญาตหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงสำหรับที่ดินที่ได้ถมขึ้นจากทะเลหน้าที่ว่าการอำเภอเมืองชลบุรี**

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ได้พิจารณาปัญหาที่กระทรวงมหาดไทยได้หารือว่าที่ดินบริเวณหน้าที่ว่าการอำเภอเมืองชลบุรีที่เกิดจากการถมทะเล หน่วยงานใดมีหน้าที่ดูแลรักษา และนายอำเภอซึ่งมีอำนาจในการดูแลรักษาที่ดินสาธารณะประโยชน์ตามมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ สามารถยื่นคำขออนุญาตหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้หรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาได้กำหนดประเด็นการพิจารณาเป็น ๒ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง พื้นที่ดินที่เกิดจากการที่เทศบาลเมืองชลบุรีได้ดำเนินการถมดินลงในทะเล หน่วยงานใดจะมีหน้าที่ดูแลที่ดินดังกล่าว ในประเด็นนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้เคยวินิจฉัยกรณีที่ดินใต้ทะเลจะเป็นที่ดินประเภทใด และเมื่อมีการถมขึ้นแล้วจะเป็นที่ดินประเภทใดไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๑๔๑/๒๕๓๗ ว่า ทะเลในอาณาเขตของประเทศไทยย่อมเป็นที่ซึ่งประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันในการคมนาคมและการประมง ดังนั้น ทะเลจึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และความเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินของทะเลนี้ รวมถึงที่ดินที่อยู่ใต้ทะเลด้วย เพราะเป็นองค์ประกอบของความเป็นทะเลด้วยกัน ซึ่งสาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นเป็นทรัพย์สินของรัฐที่กฎหมายกำหนดให้มีไว้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน สาธารณสมบัติของแผ่นดินต่างๆ จึงต้องคงสภาพเดิมไว้ตามที่กฎหมายกำหนดจะนำไปใช้เพื่อการอื่นใดมิได้ เว้นแต่เป็นการใช้ “ชั่วคราว” ที่ไม่ทำลายวัตถุประสงค์ของการจัดให้มีสาธารณสมบัติของแผ่นดินดังกล่าวขึ้น เมื่อกฎหมายกำหนดหลักไว้เช่นนี้ การที่มีผู้ใดถมพื้นที่ดินในทะเลขึ้นโดยพลการก็ดี หรือโดยได้รับอนุญาตก็ดี ไม่ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงฐานะทางกฎหมายของทะเลที่ถูกถมแต่อย่างใด ทะเลที่ถูกถมยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันอยู่ต่อไปเช่นเดิม

กรณีตามข้อหาหรือพื้นที่ดินที่ได้จากการถมทะเลดังกล่าวยังคงมีฐานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันอยู่ต่อไปไม่เปลี่ยนแปลง ส่วนหน่วยงานใดจะมีอำนาจและหน้าที่ในการดูแลรักษาสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันนั้น เป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณาตามบทบัญญัติของกฎหมายแต่ละฉบับที่แบ่งเขตอำนาจให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐตามความมุ่งหมายหรือเจตนารมณ์ของกฎหมายต่างกันไป สำหรับกรณีนี้หากมีปัญหาว่ากรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี (กรมเจ้าท่า (เดิม)) เทศบาลเมืองชลบุรี หรืออำเภอเมืองชลบุรี เป็นผู้ที่มีอำนาจและหน้าที่ในการดูแลรักษาที่สาธารณะดังกล่าว ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) เห็นว่า พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ มีจุดมุ่งหมายที่จะควบคุมการเดินเรือหรือการสัญจรทางน้ำให้เป็นระเบียบเรียบร้อยตลอดจนควบคุมมิให้มีการกระทำใดๆ ที่อาจจะเป็นการกีดขวางหรือเป็นอันตรายต่อการเดินเรือหรือการสัญจรทางน้ำของประชาชน ไม่ว่าการกระทำนั้นจะมีขึ้นในบริเวณท้องน้ำในบริเวณที่ดินที่จมอยู่ใต้น้ำตลอดเวลาหรือในบริเวณที่ดินซึ่งจมอยู่ใต้น้ำในขณะที่น้ำขึ้นและอยู่เหนือน้ำ ในขณะที่น้ำลงหากมีการปลูกสร้างโดยไม่ได้รับอนุญาตจากกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีผู้ฝ่าฝืนจะได้รับโทษทางอาญา และถูกบังคับให้รื้อถอนสิ่งปลูกสร้างตามกฎหมาย และเมื่อใดที่พื้นน้ำซึ่งประชาชนใช้ในการสัญจรทางน้ำนั้นเกิดการตื้นเขินขึ้นทั้งหมดหรือบางส่วนตามธรรมชาติ โดยมีผลทำให้พื้นที่ส่วนดังกล่าวไม่มีสภาพเป็นพื้นน้ำที่ประชาชนใช้สำหรับสัญจรทางน้ำได้อีก พื้นที่ส่วนที่ตื้นเขินนั้นย่อมพ้นจากสภาพการเป็น “ทางน้ำ” และไม่อยู่ในขอบเขตความรับผิดชอบดูแลของกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี ตามมาตรา ๑๑๗ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๓๕ อีกต่อไป และเช่นเดียวกับการดำเนินการถมทะเลของเทศบาลเมืองชลบุรี พื้นที่ดินที่เกิดจากการถมทะเลย่อมพ้นจากสภาพการเป็น “ทางน้ำ” จึงไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาของกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีอีกอย่างใดก็ดี แม้ว่าที่ดินดังกล่าวจะพ้นจากสภาพการเป็นทางน้ำ ซึ่งกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีมีหน้าที่ดูแลรักษาตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทยฯ แล้วก็ตาม ทางน้ำหรือทะเลที่ถูกถมก็ยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันอยู่ต่อไป มิได้เปลี่ยนแปลงหรือสิ้นสภาพไปด้วยตราใดที่ยังไม่มีการถอนสภาพที่ดินนั้นจากการเป็น “สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน” ที่ดินนั้นก็ยังคงมีสภาพเป็น “สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน” อยู่ตราบนั้น และอยู่ใน

ความดูแลรับผิดชอบของนายอำเภอแห่งท้องที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๓/ ประกอบกับมาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และ โดยที่การเปลี่ยนแปลงผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาจากกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีไปยัง นายอำเภอเป็นไปโดยผลของกฎหมาย จึงไม่ต้องดำเนินการ ในทางกฎหมายอย่างใดอีก

ส่วนในปัญหาว่า เทศบาลเมืองชลบุรีจะมีอำนาจและหน้าที่ในการดูแลรักษาที่สาธารณะหรือไม่ นั้น โดยที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้เคยวินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาที่สาธารณะในเรื่องเสรีที่ ๑๖๘/๒๕๔๔ ว่า อำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจที่ซ้ำซ้อนระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจได้จะต้องได้รับการถ่ายโอนตามมาตรา ๓๐ (๑) (ก) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ และ กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบตามมาตรา ๓๐ (๒) เสียก่อน คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) จึงเห็นว่า ในระหว่างที่ยังมิได้มีการถ่ายโอนอำนาจดังกล่าว อำนาจและหน้าที่ในการดูแลรักษาที่สาธารณะคงอยู่ในความรับผิดชอบของนายอำเภอแห่งท้องที่นั้นตามกฎหมาย

ประเด็นที่สอง นายอำเภอซึ่งมีอำนาจและหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดินสาธารณะประโยชน์ตามมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๓/ จะสามารถยื่นคำขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินแปลงดังกล่าวได้หรือไม่ เห็นว่า โดยที่พื้นที่ดินแปลงที่เป็นปัญหาที่เกิดจากการถมขึ้นจากทะเลนั้น คงมีฐานะเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันอยู่ต่อไป ดังนั้น นายอำเภอแห่งท้องที่ซึ่งที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตั้งอยู่จึงยังมีอำนาจยื่นคำขอออกหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินแปลงต่อไป จนกว่าจะมีการถ่ายโอนภารกิจดังกล่าวให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

● **เรื่องเสรีที่ ๒๔๓/๒๕๔๙ บันทึกเรื่อง การทบทวนความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่สาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**

ที่ประชุมร่วมคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑ คณะที่ ๒ และคณะที่ ๓) มีความเห็นว่า ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) และ (คณะที่ ๓) ได้มีความเห็นตามเรื่องเสรีที่ ๑๖๘/๒๕๔๔ และเรื่องเสรีที่ ๙/๒๕๔๔ ว่า ในระหว่างที่ยังมิได้มีการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่สาธารณะ อำนาจหน้าที่ดังกล่าวคงอยู่ในความรับผิดชอบของนายอำเภอ แม้ต่อมาศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งที่ ๓๒๐/๒๕๔๖ ว่า บทบัญญัติมาตรา ๑๖ (๒๓) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่สาธารณะขององค์กรบริหารส่วนตำบล แต่มิได้กำหนดเงื่อนไขว่าเป็นที่สาธารณะประโยชน์ประเภทใด จึงมีผลให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ดูแลรักษาที่สาธารณะทุกประเภทภายในท้องที่ของตน ซึ่งรวมถึงที่สาธารณะอันเป็นที่ดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอท้องที่ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๓/ และแม้ว่าการดำเนินการของคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำแผนการกระจายอำนาจดำเนินการถ่ายโอนภารกิจและกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะยังไม่เสร็จสิ้น ก็ไม่เป็นเหตุให้อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดูแลรักษาที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันต้องสะดุดหยุดลงแต่ประการใดก็ตาม ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวไม่เป็นการขัดหรือแย้งกับคำสั่งของศาลปกครองสูงสุด ที่ ๓๒๐/๒๕๔๖ แต่อย่างใด เนื่องจากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นการให้ความเห็นเกี่ยวกับอำนาจในการจัดการดูแลรักษาที่สาธารณะระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระหว่างที่ยังมิได้มีการถ่ายโอนภารกิจตามที่กำหนดไว้ในหลักเกณฑ์

และขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ส่วนคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๓๒๐/๒๕๔๖ มีประเด็นแห่งคดีเป็นการวินิจฉัยถึงอำนาจในการฟ้องคดีขององค์การบริหารส่วนตำบล เกี่ยวกับที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินโดยมิได้วินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจในการบริหารจัดการดูแลรักษาที่สาธารณะระหว่างนายอำเภอและองค์การบริหารส่วนตำบลแต่ประการใด

● **เรื่องเสร็จที่ ๓๐๓/๒๕๔๙ บันทึกเรื่อง สถานะของป่าสงวนแห่งชาติในบริเวณที่มีการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน**

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ได้พิจารณาข้อหาหรือของกรมที่ดินเกี่ยวกับพื้นที่ป่าไม้ถาวรและป่าสงวนแห่งชาติซึ่งได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน โดยคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปจะมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา ๒๖ (๔) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ก็ต่อเมื่อมีองค์ประกอบครบ ๒ ประการ คือ คณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาตินั้น และ ส.ป.ก. จะนำที่ดินนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินด้วย หากข้อเท็จจริงปรากฏว่า ส.ป.ก. ยังไม่ได้เข้าไปดำเนินการในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติบริเวณใดพื้นที่นั้นยังคงมีสถานะเป็นป่าสงวนแห่งชาติอยู่เช่นเดิม สำหรับในส่วนที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้รักษาไว้เป็นป่าไม้ถาวรและยังไม่มีมติ เพิกถอนมติคณะรัฐมนตรีเดิม พื้นที่ดังกล่าวก็ยังคงเป็นป่าไม้ถาวรอยู่ ดังนั้น พื้นที่ป่าไม้ถาวรและป่าสงวนแห่งชาติที่ ส.ป.ก. ยังมิได้เข้าดำเนินการก็ยังคงมีสถานะเป็นป่าไม้ถาวรและป่าสงวนแห่งชาติอยู่เช่นเดิม

● **เรื่องเสร็จที่ ๓๙๖/๒๕๔๙ บันทึกเรื่อง อำนาจตามประมวลกฎหมายที่ดินในการอนุญาตให้ใช้ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันในเขตกรุงเทพมหานคร**

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) มีความเห็นว่า อำนาจในการอนุญาตตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๑๐๙/๒๕๓๔ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๓๔ กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในเขตท้องที่จังหวัด สำหรับการอนุญาตให้เข้าไปยึดถือครอบครองรวมตลอดถึงการก่อสร้างหรือเผาป่า แม้คำสั่งดังกล่าวจะมีได้ระบุถึงการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอนุญาตในเขตกรุงเทพมหานครก็ตาม แต่เมื่อได้พิจารณามาตรา ๔ ประกอบกับมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๔ แล้ว ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจึงเป็นผู้มีอำนาจในการอนุญาตตามมาตรา ๙ (๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินด้วย และแม้ว่าที่ดินดังกล่าวจะเป็นที่ดินประเภทที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ก็สามารถอนุญาตให้เข้าไปยึดถือครอบครองได้ แต่ต้องคำนึงถึงการใช้อย่างร่วมกันของประชาชนตามวัตถุประสงค์ของที่สาธารณประโยชน์ดังกล่าว และต้องเป็นการอนุญาตในระยะเวลาที่ไม่ยาวนาน และเป็นการสอดคล้องหรือไม่ขัดขวางต่อการที่พลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน ทั้งนี้ ไม่จำเป็นต้องถอนสภาพที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกันตามมาตรา ๘ วรรคสอง (๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินก่อนก็ได้ เพราะมาตรา ๙ ให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการอนุญาตให้ยึดถือครอบครองที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันได้ สำหรับการชำระค่าตอบแทนตามมาตรา ๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งบัญญัติให้ผู้ได้รับอนุญาตตามมาตรา ๙ ต้องเสียค่าตอบแทนเป็นรายปีให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามวิธีการและอัตราที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติจังหวัดนั้น เมื่อได้พิจารณาความตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร

ราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ ประกอบแล้ว ย่อมหมายถึงการเสียค่าตอบแทนเป็นรายปีให้แก่ กรุงเทพมหานครด้วย แต่กรุงเทพมหานครต้องออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ใน มาตรา ๙ ทวิ เสียก่อน

● **เรื่องเสรีจที่ ๔๔๑/๒๕๔๙ บันทึกเรื่อง การอุทธรณ์เงินค่าทดแทนในที่ดินส่วนที่เพิ่มขึ้นจากการ ถูกเวนคืน**

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือของกรุงเทพมหานครกรณีผู้ถูกเวนคืน ได้อุทธรณ์ราคาที่ดินที่ถูกเวนคืน เนื่องจากในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ เพื่อสร้างทางหลวงเทศบาล สายรัชดาภิเษก ในท้องที่แขวงวัดท่าพระ เขตบางกอกใหญ่ แขวงตลาดพลู แขวงบุคคโล เขตธนบุรี แขวงคลองเตย เขตพระโขนง แขวงสามเสนใน เขตพญาไท แขวง ห้วยขวาง เขตห้วยขวาง แขวงลาดยาว เขตบางเขน และแขวงบางซื่อ เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๖ โดยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ในฐานะเจ้าหน้าที่เวนคืนได้มีหนังสือแจ้งราคาเด็ดขาด ลงวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๒๘ แก่ผู้ถูกเวนคืนทราบ และเพื่อให้ผู้ถูกเวนคืนติดต่อเพื่อขอทำความตกลงค่าทดแทนกับเจ้าหน้าที่เวนคืน แต่ไม่สามารถตกลงราคาค่าทดแทนได้ กรุงเทพมหานครจึงนำเงินค่าทดแทนดังกล่าวไปวางต่อสำนักงานวางทรัพย์ เมื่อวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๓๐ ต่อมาปี พ.ศ. ๒๕๓๓ ผู้ถูกเวนคืนได้รังวัดแบ่งแยกที่ดินปรากฏว่าที่ดินถูก เขตทางเพิ่มขึ้นจำนวน ๑๖ ตารางวา (เดิมประมาณการถูกเวนคืนจำนวน ๒๔ ตารางวา) กรุงเทพมหานคร จึงแจ้งให้ผู้ถูกเวนคืนไปติดต่อขอรับเงินค่าทดแทนที่ดินที่ถูกเวนคืนเพิ่มขึ้น แต่ผู้ถูกเวนคืนไม่พอใจราคา ค่าทดแทนจึงได้ยื่นอุทธรณ์เฉพาะส่วนที่ดินที่ถูกเวนคืนเพิ่มขึ้นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๓๔ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า กรณีนี้เป็นการเวนคืนตามประกาศของ คณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๕ โดยในข้อ ๖๓ วรรคหนึ่ง แห่งประกาศของ คณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๙๕ฯ กำหนดให้นำพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๓/ มาใช้บังคับโดยอนุโลม และถือได้ว่าขั้นตอนการกำหนดราคาค่าทดแทนได้เสร็จสิ้นไปแล้ว ตามมาตรา ๒๓ และ พ้นกำหนดระยะเวลาตามมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๓/ แล้ว สำหรับเนื้อที่ดินที่รังวัดได้เพิ่มขึ้นก็เป็นเนื้อที่ดินที่ถูกเวนคืนตามแนวเขตทางหลวงที่กำหนดไว้แน่นอนเนื้อที่ดิน ที่เพิ่มขึ้นนี้จึงไม่ใช่การเวนคืนขึ้นใหม่ที่แยกต่างหากจากการเวนคืนที่ดินเดิม ทั้งยังไม่ทำให้เกิดสิทธิอุทธรณ์ ขึ้นใหม่ซ้อนกับสิทธิอุทธรณ์เดิมด้วย ดังนั้น ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนจึงไม่มีสิทธิอุทธรณ์เงินค่าทดแทน ในที่ดินส่วนที่เพิ่มขึ้น และเมื่อได้วินิจฉัยในกรณีดังกล่าวแล้วว่า ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนไม่มีสิทธิอุทธรณ์ เงินค่าทดแทนในที่ดินส่วนที่เพิ่มขึ้น จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าหนังสือของผู้อุทธรณ์ชอบด้วยกฎหมายและ อยู่ในกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์หรือไม่

● **เรื่องเสรีจที่ ๔๓๐/๒๕๔๙ บันทึกเรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายของคำว่า “ที่ดิน” ตามพระราชบัญญัติ อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔**

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ในประเด็นว่า คำว่า “ที่ดิน” ตามนิยามในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ หมายความว่ารวมถึงทะเลและที่ดินที่อยู่ใต้ทะเลภายใต้อำนาจอธิปไตยของประเทศไทยด้วยหรือไม่ อย่างไร และพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ที่มีอยู่ให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิม เพื่อสงวนไว้ให้เป็นประโยชน์แก่การศึกษาและรื่นรมย์ของประชาชน ทั้งพื้นดินและทะเล รวมถึงที่ดินที่อยู่ใต้ทะเลด้วยหรือไม่ อย่างไร โดยคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า 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” ไว้มีความหมายเช่นเดียวกัน ซึ่งจะเห็นได้ว่า ความหมายดังกล่าวครอบคลุมรวมถึงพื้นดิน (พื้นที่ดินทั่วไป ภูเขา และเกาะ) และพื้นน้ำ (ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ และทะเลสาบ) หรืออีกนัยหนึ่งคือ บริเวณทั้งหมดที่เป็นราชอาณาจักรของประเทศไทย ทั้งที่เป็นพื้นดินและน่านน้ำที่อยู่ภายใต้อธิปไตยของประเทศ (ซึ่งหมายรวมถึง “ทะเลอาณาเขต” แต่ไม่ใช่ “ทะเลหลวง”) ประกอบกับคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) ได้เคยให้ความเห็นว่า มาตรา ๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน บัญญัติว่า “ที่ดิน” หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บางลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย ซึ่งคำว่า “ให้หมายความรวมถึง” นั้น มิได้หมายความว่า จะจำกัดแต่เฉพาะสิ่งที่กล่าวถึง “พื้นที่ดินทั่วไป” เท่านั้น หากแต่ให้หมายความรวมถึง พื้นที่ดินทั่วไปซึ่งอาจอยู่บนบกหรืออยู่ใต้น้ำก็ได้ และจากเหตุผลดังกล่าวพื้นที่ดินใต้ทะเลที่ประเทศไทยมี อำนาจอธิปไตยจึงเป็น “ที่ดิน” ตามประมวลกฎหมายที่ดินด้วย และโดยที่นิยามดังกล่าวได้กำหนดไว้เช่นเดียวกับนิยามคำว่า “ที่ดิน” ในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ เมื่อไม่ปรากฏว่ามีเจตนารมณ์ให้ที่ดินตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ มีความหมายอื่นใดเป็นพิเศษ จึงสมควรตีความคำว่า “ที่ดิน” ไปในแนวทางเดียวกัน ดังนี้ นิยามคำว่า “ที่ดิน” ตามที่กำหนดในมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ จึงหมายความว่า ทะเลและพื้นที่ดินที่อยู่ใต้ทะเลภายใต้อธิปไตยของประเทศไทย และเมื่อคำว่า “ที่ดิน” หมายถึงบริเวณพื้นที่ดินทั้งหมดที่เป็นราชอาณาจักรของประเทศไทย ทั้งที่เป็นพื้นดินและทะเล รวมถึงพื้นที่ดินที่อยู่ใต้ทะเลภายใต้อธิปไตยของประเทศไทย ประกอบกับพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ มีเจตนารมณ์ที่จะคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติให้อยู่ในสภาพของธรรมชาติเดิม มิให้ถูกบุกรุกหรือทำลายไปเพราะการกระทำของบุคคล ทั้งนี้ เพื่อสงวนธรรมชาติเหล่านั้นเพื่อประโยชน์ต่อไปในวันข้างหน้า ดังนั้น พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ จึงมีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติทั้งที่อยู่บนพื้นดินและทะเลรวมถึง พื้นที่ดินที่อยู่ใต้ทะเลภายใต้อธิปไตยของประเทศไทยให้อยู่ในสภาพเดิมของธรรมชาติ เพื่อสงวนไว้ให้เป็นประโยชน์แก่การศึกษาและรื่นรมย์ของประชาชนทั้งพื้นดินและในทะเล

● **เรื่องเสรีที่ ๕๐๐/๒๕๔๙ บันทึกเรื่อง การคืนที่ดินที่เวนคืนมาเพื่อก่อสร้างทางแต่ไม่ได้ใช้ก่อสร้างทาง ให้แก่เจ้าของที่ดินเดิม**

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๔๙ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดให้กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนและกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดแจ้ง ถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้นภายในระยะเวลาที่กำหนดต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาท เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่อำเภอบางบัวทอง อำเภอเมืองนนทบุรี อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี และเขตตลิ่งชัน เขตภาษีเจริญ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๓๗ พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่อำเภอบางบัวทอง อำเภอเมืองนนทบุรี อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี และเขตตลิ่งชัน เขตภาษีเจริญ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๔๒ และพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนในท้องที่อำเภอเมืองนนทบุรี อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี และเขตบางพลัด กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๓๔ ประกอบกับได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง กำหนดให้การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่อำเภอบางบัวทอง อำเภอเมืองนนทบุรี อำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี และเขตตลิ่งชัน เขตภาษีเจริญ กรุงเทพมหานครเป็นกรณีที่มีความจำเป็นโดยเร่งด่วน เพื่อทำการสำรวจและเพื่อ

ทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืน และต่อมาเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายได้ดำเนินการโอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ที่จะต้องเวนคืนจำนวน ๑๕ แปลง ให้แก่รัฐและได้รับเงินค่าทดแทนไปแล้ว อันเป็นขั้นตอนหนึ่งในการดำเนินการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งการดำเนินการในกรณีนี้มีได้มีการออกกฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ จึงไม่มีการกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้อสังหาริมทรัพย์ไว้ให้ชัดเจน กรณีจึงไม่ต้องด้วยเงื่อนไขของมาตรา ๔๙ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งบัญญัติให้รัฐต้องคืนให้แก่เจ้าของเดิมหรือทายาทถ้ามิได้ใช้เพื่อการนั้น ภายในระยะเวลาที่กำหนดและผลจากการที่เจ้าของที่ดินได้ดำเนินการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินให้แก่รัฐแล้ว จึงเป็นที่ชัดเจนว่าทางราชการสามารถเข้าครอบครองและจัดสร้างถนนตามโครงการได้ ซึ่งย่อมหมายความว่าเจ้าของที่ดินมีเจตนาสละกรรมสิทธิ์และยินยอมให้ที่ดินนั้นตกเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภททรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเมื่อเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินจะโอนแก่กันมิได้ ตามมาตรา ๑๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ การที่จะคืนที่ดินให้แก่เจ้าของที่ดินเดิมหรือทายาท จึงไม่อาจกระทำได้เพราะเป็นการต้องห้ามตามบทบัญญัติดังกล่าว เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจแห่งบทบัญญัติกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา โดยวิธีเสนอร่างพระราชบัญญัติเพื่อโอนที่ดินดังกล่าวต่อไป

● **เรื่องเสร็จที่ ๕๐๔/๒๕๔๙ บันทึกเรื่อง การทบทวนความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับอำนาจในการดูแลรักษาแม่น้ำ ลำคลอง ทะเลสาบและทะเลภายในน่านน้ำไทย**

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑ และคณะที่ ๗) ได้พิจารณาแล้วเห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) ที่ได้เคยวินิจฉัยไว้ในเรื่องอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดินริมแหล่งน้ำสาธารณะ ว่าในกรณีที่ดินริมแหล่งน้ำสาธารณะที่น้ำท่วมไม่ถึงอีกต่อไปเนื่องจากการตื้นเขิน ย่อมพ้นสภาพจากการเป็น “ที่ชายตลิ่ง” ไม่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี แต่ยังคงมีสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันอยู่ต่อไป และอยู่ในความรับผิดชอบของนายอำเภอท้องที่ตามมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ประกอบกับมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และมาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และในการระวางชี้และรับรองแนวเขตที่ดินของเอกชนนั้น เมื่อขอบเขตความรับผิดชอบของกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวี จำกัดอยู่แต่เฉพาะ “ที่ชายตลิ่ง” จึงต้องถือตามจุดที่น้ำขึ้นสูงสุดในปัจจุบัน สำหรับการระวางชี้แนวเขตที่ดินส่วนที่อยู่เหนือ “ที่ชายตลิ่ง” ขึ้นไป หากปรากฏว่าที่ดินยังคงมีสภาพเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันก็ยังคงอยู่ในความรับผิดชอบของนายอำเภอ ในกรณีที่ดินริมแหล่งน้ำสาธารณะที่เกิดการตื้นเขิน เนื่องจากการสร้างเขื่อนกักเก็บน้ำขึ้น ทำให้มีที่ดินริมแหล่งน้ำสาธารณะที่น้ำท่วมไม่ถึงอีกต่อไป กรณีดังกล่าวจึงมีผลเช่นเดียวกัน กล่าวคือ ที่ดินดังกล่าวย่อมพ้นสภาพจากการเป็น “ที่ชายตลิ่ง” ไม่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมฯ อีกต่อไป นอกจากนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑ และคณะที่ ๗) ยังมีความเห็นเพิ่มเติมว่า การพิจารณาว่าที่ดินนั้น น้ำท่วมถึงหรือไม่ ต้องถือหลักเกณฑ์ว่าที่ดินนั้น โดยปกติ น้ำท่วมไม่ถึงตลอดไป มิใช่เฉพาะฤดูใดฤดูหนึ่ง หรือเพียงปีใดปีหนึ่งเท่านั้น แต่ถ้าหากปรากฏว่าที่ดินที่น้ำท่วมไม่ถึงอันเกิดจากการกระทำของบุคคล กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีก็ต้องใช้อำนาจตามมาตรา ๑๒๐ แห่งพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖ ในการเข้าดำเนินการดูแลรักษาและขุดลอกร่องน้ำนั้น และแม้จะมีการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ก็เป็นการออกโดยมิชอบ ซึ่งกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีมีหน้าที่ดำเนินการขอให้เพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินนั้นต่อไป

● **เรื่องเสรีจที่ ๒๓๘/๒๕๕๒ บันทึกเรื่อง แนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการจ่ายเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์**

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) พิจารณาแล้วเห็นว่า การจ่ายค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะจ่ายให้เฉพาะแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนและผู้ทรงสิทธิที่ได้รับความเสียหายจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เท่านั้น เมื่ออสังหาริมทรัพย์ข้างเคียงไม่ใช่อสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน แม้จะได้รับความเสียหายจากการรื้อถอนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ก็ไม่อาจได้ค่าทดแทนเพราะเหตุดังกล่าว

● **เรื่องเสรีจที่ ๒๖๘/๒๕๕๒ บันทึกเรื่อง ผลใช้บังคับของคำสั่งทางปกครอง (หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.)) ที่ออกโดยมิชอบด้วยกฎหมาย**

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง) พิจารณาแล้วเห็นว่า **ประเด็นที่หนึ่ง** การออกคำสั่งทางปกครองที่ผิดพลาดอย่างชัดเจนและร้ายแรงในทางกฎหมายนั้นถือเสมือนว่าไม่มีการออกคำสั่งทางปกครอง ทั้งนี้ ตามนัยคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๓/๒๕๔๖ เมื่อการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ในเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีหรือในเขตป่าสงวนแห่งชาติขัดต่อประมวลกฎหมายที่ดินและพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งถือได้ว่าเป็นการออกคำสั่งทางปกครองที่ผิดพลาดอย่างร้ายแรงและฝ่าฝืนกฎหมายอย่างชัดเจน จึงทำให้หนังสือรับรองการทำประโยชน์ดังกล่าวไม่มีผลใช้บังคับ **ประเด็นที่สอง** หากหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ไม่มีผลใช้บังคับย่อมไม่มีผลผูกพันกรมป่าไม้ในการพิจารณาขออนุญาตทำไม้ตามพระราชบัญญัติสวนป่า หรือขออนุญาตทำไม้ตามพระราชบัญญัติป่าไม้

● **เรื่องเสรีจที่ ๑๖/๒๕๕๓ บันทึกเรื่อง สถานะของที่ดินนิคมกสิกรรมและนิคมเกลือที่ใช้บังคับซ้อนทับที่หวงห้าม**

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) พิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พุทธศักราช ๒๔๘๑ และพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมกสิกรรมและนิคมเกลือในรูปสหกรณ์ฯ พ.ศ. ๒๕๐๐ ต่างก็มีวัตถุประสงค์เพื่อการจัดที่ดินของรัฐ อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินให้แก่ประชาชนครอบครองทำประโยชน์ ดังนั้น เมื่อปรากฏว่า ที่ดินแปลงใดที่อยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ และได้มีการดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎหมายดังกล่าวแล้ว ย่อมไม่มีความจำเป็นในการเพิกถอนการหวงห้ามที่ดินดังกล่าวอีก

● **เรื่องเสรีจที่ ๓/๒๓/๒๕๕๓ บันทึกเรื่อง การเก็บหาผลปาล์มน้ำมันและการทำลายคันดินกั้นน้ำทะเลในที่ดินที่อยู่ในเขตป่าชายเลนที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ซึ่งออกโดยมิชอบด้วยกฎหมาย**

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) พิจารณาแล้วเห็นว่า **ประเด็นที่หนึ่ง** เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงตามที่หาหรือว่า ที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ถูกเพิกถอน หนังสือรับรองการทำประโยชน์นี้จึงไม่มีผลใช้บังคับและถือเสมือนว่าไม่เคยมีการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ที่ดินจึงกลับเป็นที่ดินที่ไม่มีบุคคลใดได้มาตามประมวลกฎหมายที่ดิน และมีสภาพเป็นป่าตามนิยามคำว่า “ป่า” ตามมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ รวมทั้งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และโดยที่ไม้ที่ปลูกในที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นทรัพย์สินนอกพาณิชย์ ซึ่งไม่มีผู้ใดเป็นเจ้าของ ผลปาล์มน้ำมันจึงเป็นทรัพย์สินที่ไม่มีเจ้าของ ผู้ใดจะเข้าไปเก็บผลปาล์มน้ำมันย่อมกระทำได้ อย่างไรก็ตาม เมื่อต้นปาล์มน้ำมันปลูกอยู่ในพื้นที่ที่เป็น “ป่า”

การกระทำใดๆ ที่จะเป็นการทำลายป่าหรือเข้ายึดถือหรือครอบครองป่าเพื่อตนเองหรือผู้อื่นย่อมเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อมาตรา ๕๔ และมีโทษตามมาตรา ๓๒ ตริ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ประเด็นที่สอง เมื่อที่ดินตามกรณีที่ทำรื้อนี้ เป็นที่ดินที่ไม่มีบุคคลใดได้มาตามประมวลกฎหมายที่ดินอันมีสถานะเป็นป่า และอยู่ในเขตป่าชายเลน ซึ่งเป็นเขตอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ ซึ่งตามมาตรา ๘ ววรรคหนึ่งแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้กำหนดให้บรรดาที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น ถ้าไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ให้อธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาและดำเนินการคุ้มครองป้องกันที่ดินนั้นตามควรแก่กรณี เมื่อกรณีนี้คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ วันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๓ และวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๔๓ กำหนดให้พื้นที่ซึ่งออกขายผืนทะเลที่เกิดขึ้นใหม่ให้กรมป่าไม้กันไว้เป็นพื้นที่อนุรักษ์และฟื้นฟู มารวมเป็นพื้นที่เขตอนุรักษ์ทั้งหมด และโดยที่ต่อมาได้มีการโอนบรรดากิจการ อำนาจหน้าที่ของกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์การธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแล้ว จึงทำให้บรรดาอำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดการป่าชายเลนให้ถือว่าโอนมาเป็นอำนาจหน้าที่ของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ตามมาตรา ๖๐ (๒) (ข) และมาตรา ๑๖๑ แห่งพระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ประกอบกับ ข้อ ๑ ของกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๔๕ กำหนดให้กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งมีภารกิจเกี่ยวกับการอนุรักษ์ ฟื้นฟู บริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง รวมทั้งป่าชายเลน ดังนั้น กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจึงมีอำนาจในการสั่งการให้พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าไปดำเนินการฟื้นฟูและทำลายคันดินกั้นน้ำทะเล โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงสภาพพื้นที่ให้ป่าชายเลนได้ฟื้นตัวกลับคืนสู่ความอุดมสมบูรณ์

● **เรื่องเสรีจที่ ๗/๓๑/๒๕๕๓ บันทึกเรื่อง การขอใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อก่อสร้างด้านศุลกากรสะเดาแห่งใหม่ภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่ได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว**

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่กรมศุลกากรขออนุญาตเข้าใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเพื่อก่อสร้างด้านศุลกากรสะเดาแห่งใหม่และได้รับอนุญาตให้เข้าใช้พื้นที่จากกรมป่าไม้ในระยะเวลาหลังจากที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินประกาศใช้บังคับ ประกอบกับข้อเท็จจริงที่ว่า ส.ป.ก. มีความพร้อมทั้งแผนงานและงบประมาณในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินในพื้นที่นั้นแล้ว พื้นที่ดังกล่าวจึงอยู่ในความดูแลและความรับผิดชอบของ ส.ป.ก. ในการพิจารณาอนุญาตการใช้ที่ดินเพื่อกิจการสาธารณูปโภคและกิจการอื่นๆ ในเขตปฏิรูปที่ดิน กรมศุลกากรจึงต้องขออนุญาตใช้ที่ดินจาก ส.ป.ก. ต่อไป

● **เรื่องเสรีจที่ ๔๗/๘/๒๕๕๔ บันทึกเรื่อง วันรับแจ้งคำสั่งทางปกครองและการนับระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์**

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) (คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง) พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กำหนดว่า การแจ้งโดยวิธีส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ ให้ถือว่าได้รับแจ้งเมื่อครบกำหนดเจ็ดวันนับแต่วันส่ง สำหรับกรณีภายในประเทศ ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวสามารถนำมาใช้บังคับโดยอนุโลมในฐานบทกฎหมายใกล้เคียงอย่างยิ่งแก่การแจ้งโดยวิธีส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนธรรมดา เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้รับแจ้งคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น กรณีที่เทศบาลส่งหนังสือแจ้งคำวินิจฉัยของ คชก. ตำบล ทางไปรษณีย์ลงทะเบียนธรรมไปยังภูมิลำเนาของคู่กรณีในวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๕๓ และมีบุคคลอื่นซึ่งอยู่บ้านข้างเคียงรับหนังสือไว้แทน

คู่กรณี แต่ไม่เป็นที่แน่ชัดว่าคู่กรณีได้รับหนังสือจากบุคคลดังกล่าวในวันใด ต้องถือว่าคู่กรณีได้รับหนังสือแจ้งคำวินิจฉัยเมื่อครบกำหนดเจ็ดวันนับแต่วันส่ง คือ วันที่ ๒ กันยายน ๒๕๕๓ การที่คู่กรณียื่นอุทธรณ์คำวินิจฉัยในวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๕๓ จึงเป็นการยื่นอุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่ได้รับทราบคำวินิจฉัยตามมาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ

● **เรื่องเสร็จที่ ๓/๔๓/๒๕๕๔ บันทึกเรื่อง การขอถอนสภาพที่ดินสาธารณะประโยชน์ของมหาวิทยาลัยทักษิณ**

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) พิจารณาแล้วเห็นว่า มหาวิทยาลัยทักษิณเป็นทบวงการเมืองหรือไม่ และกระทรวงศึกษาธิการมีอำนาจหน้าที่ในการขอใช้และถอนสภาพที่ดินสาธารณะประโยชน์แทนมหาวิทยาลัยทักษิณหรือมอบอำนาจให้มหาวิทยาลัยทักษิณดำเนินการเรื่องดังกล่าวหรือไม่

มหาวิทยาลัยทักษิณไม่เป็นทบวงการเมืองเนื่องจากมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยทักษิณ พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้กำหนดให้มหาวิทยาลัยทักษิณไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกระทรวงศึกษาธิการ และกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม จึงไม่มีอำนาจในการดำเนินการขอถอนสภาพที่ดินสาธารณะประโยชน์ตามมาตรา ๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และข้อ ๔ แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการถอนสภาพการจัดขึ้นทะเบียน และการจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๐ สำหรับกระทรวงศึกษาธิการ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ส่งเสริมและกำกับดูแลการศึกษาระดับอุดมศึกษา และมีฐานะเป็นทบวงการเมือง ย่อมสามารถที่จะดำเนินการขอถอนสภาพที่ดินสาธารณะประโยชน์ทั้งสองแห่ง เพื่อนำมาใช้ประโยชน์ในการจัดการศึกษาของมหาวิทยาลัยทักษิณซึ่งได้รับมอบหมายให้จัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษาในฐานะหน่วยงานของรัฐในความดูแลของกระทรวงศึกษาธิการได้

● **เรื่องเสร็จที่ ๑๒๑/๒๕๕๔ บันทึกเรื่อง การขออนุญาตแผ้วถางป่าในพื้นที่ดูตทรายในที่ดินของรัฐ**

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ได้พิจารณาข้อหาหรือของกรมป่าไม้ โดยมีผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กรมป่าไม้) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า มาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ได้กำหนดบทนิยามคำว่า “ป่า” ไว้ว่า “ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลใดได้มาตามกฎหมายที่ดิน” และโดยที่มาตรา ๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน บัญญัติบทนิยามคำว่า “ที่ดิน” หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย ซึ่งจากการพิจารณาบทนิยามดังกล่าว คำว่า “ที่ดิน” นอกจากจะหมายถึงที่ดินบนบกอันได้แก่พื้นดินทั่วไป และภูเขาแล้ว ยังคลุมไปถึงที่ดินซึ่งอยู่ใต้น้ำด้วย เช่น ที่ดินที่อยู่ในห้วย หนอง คลอง บึง ต่างๆ ซึ่งตามประมวลกฎหมายที่ดินได้บัญญัติรับรองให้บุคคลสามารถได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินได้โดยการมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามมาตรา ๓ ประกอบกับมาตรา ๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และหากที่ดินใดมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด มาตรา ๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้บัญญัติให้ถือเป็นที่ดินของรัฐ ดังนั้น เมื่อพิจารณาบทนิยามคำว่า “ป่า” ตามมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ประกอบกับการได้มาซึ่งที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน “ป่า” จึงหมายถึง ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลใดได้กรรมสิทธิ์หรือได้สิทธิครอบครอง ซึ่งรวมไปถึงที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ชายตลิ่ง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลที่เป็นที่ดินของรัฐด้วย และแม้บทนิยามคำว่า “ที่ดิน” ตามมาตรา ๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มิได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าให้หมายความรวมถึงแม่น้ำด้วย แต่เมื่อพิจารณาความหมายของคำว่า “แม่น้ำ” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งหมายถึง ลำน้ำใหญ่ ซึ่งเป็นที่รวมของลำธารทั้งปวง “แม่น้ำ” จึงเป็นลำน้ำใหญ่และถือเป็นส่วนหนึ่งของความหมายของบทนิยามคำว่า “ที่ดิน” ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

สำหรับการดูแลรักษาในแม่น้ำลำคลองซึ่งเป็นป่าและอยู่ภายใต้การดูแลของหน่วยงานของรัฐ หลายๆ หน่วยงาน นั้น จะต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงว่ามีภารกิจสร้าง แฝวถาง หรือเผาป่า หรือการกระทำด้วยประการใดๆ อันเป็นการทำลายป่า ซึ่งรวมถึงที่ดินที่อยู่ในแม่น้ำลำคลองนั้นหรือไม่ หากมีการดำเนินการที่มีลักษณะดังกล่าวก็ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตาม มาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ และแม้การอนุญาตให้ดูแลรักษาในแม่น้ำลำคลองจะได้รับ การอนุญาตตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการอนุญาตให้ดูแลรักษา พ.ศ. ๒๕๕๖ ที่ออกตามความในมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินแล้วก็ตาม แต่โดยที่มาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ได้บัญญัติให้ผู้ซึ่งได้รับอนุญาตตามประมวลกฎหมายที่ดิน จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยเหมืองแร่และการป่าไม้ด้วย ดังนั้น หากการเข้าดำเนินการดูแลรักษา มีการก่อสร้าง แฝวถาง หรือ เผาป่า หรือกระทำด้วยประการใดๆ อันเป็นการทำลายป่า หรือเข้ายึดถือหรือครอบครองป่า ก็จะต้องขออนุญาตแฝวถางป่าตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ด้วย

● **เรื่องเสรีที่ ๖๐๘/๒๕๕๕ บันทึกเรื่อง อำนาจของกรุงเทพมหานครในการอนุญาตให้เอกชนใช้ที่ดินสาธารณะตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน**

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) พิจารณาแล้วเห็นว่า ในระหว่างที่กรุงเทพมหานครยังมีได้ตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครตามความในมาตรา ๙/๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เพื่อกำหนดค่าตอบแทนจากการใช้ที่ดินสาธารณะของเอกชน กรุงเทพมหานครจะจัดเก็บค่าตอบแทนพิเศษไปก่อนได้หรือไม่

(๑) เมื่อกรุงเทพมหานครยังมีได้ดำเนินการออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครเพื่อกำหนดวิธีการและอัตราค่าตอบแทนในการอนุญาตให้ใช้ที่ดินของรัฐ ตามมาตรา ๙/๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กรุงเทพมหานครจึงไม่อาจเรียกเก็บค่าตอบแทนจากการอนุญาตให้ใช้ที่ดินของรัฐได้ ส่วนการเรียกเก็บค่าตอบแทนพิเศษเพิ่มเติมจากที่กำหนดในประมวลกฎหมายที่ดินตามข้อเท็จจริงกรุงเทพมหานครยังมีได้มีการอนุญาตให้บริษัท ธนบุรีเรียลเอสเตทฯ ใช้ลำนกระโดงสาธารณะที่ขออนุญาต จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาในชั้นนี้ อย่างไรก็ดี หากกรุงเทพมหานครประสงค์จะเรียกเก็บค่าตอบแทนพิเศษเพิ่มเติมตามกฎหมายอื่นนอกเหนือจากประมวลกฎหมายที่ดิน ก็เป็นเรื่องที่กรุงเทพมหานครจะต้องพิจารณาโดยคำนึงถึงอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๔

กรุงเทพมหานครจะสามารถกำหนดให้เอกชนต้องไปขอสัมปทานตามมาตรา ๑๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งราชการสามารถกำหนดค่าตอบแทนได้สูงกว่าได้หรือไม่

(๒) การขอใช้ที่ดินของรัฐตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นคนละกรณีกับการขอสัมปทานตามมาตรา ๑๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งคำว่า “สัมปทาน” นั้น แม้ไม่มีกฎหมายฉบับใดให้ความหมายไว้เป็นการเฉพาะ แต่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๕) (เรื่องเสรีที่ ๓/๓๓/๒๕๓๓) ได้เคยวินิจฉัยไว้ว่า “สัมปทาน” ได้แก่ สิทธิใดๆ ที่รัฐมอบให้บุคคลใดหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของรัฐ หรือเข้าทำกิจการอันเป็นสาธารณูปโภคให้แก่เอกชนเป็นพิเศษ แต่ข้อเท็จจริงกรณีนี้เป็นกรณีที่เอกชนขอใช้สิทธิเหนือลำนกระโดงสาธารณะเพื่อก่อสร้างอาคารประกอบพาณิชย์กรรม โดยไม่มีการหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติของรัฐ หรือเข้าทำกิจการอันเป็นสาธารณูปโภคแต่อย่างใด ดังนั้น การอนุญาตใช้ลำนกระโดงจึงไม่ใช่กรณีการขอรับสัมปทานตามมาตรา ๑๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินฯ กรุงเทพมหานครจึงไม่สามารถกำหนดให้เอกชนต้องไปขอสัมปทานตามมาตราดังกล่าวได้

- **เรื่องเสรีจที่ ๙๕๕ - ๙๕๖/๒๕๕๕** บันทึกเรื่อง ขอให้พิจารณายกเลิกมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๒ เรื่อง กลุ่มแผ่นดินของเรา ร้องเรียนเกี่ยวกับการขออนุญาตที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินอำเภอปากน้ำโพ อำเภอพยุหะคีรี อำเภอโกรกพระ จังหวัดนครสวรรค์ พุทธศักราช ๒๕๓๙

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอความเห็นในส่วนที่เกี่ยวข้องกรณีการยกเลิกหรือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๒ เรื่อง “กลุ่มแผ่นดินของเรา” ร้องเรียนเกี่ยวกับการขออนุญาตที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินอำเภอปากน้ำโพ อำเภอพยุหะคีรี อำเภอโกรกพระ จังหวัดนครสวรรค์ พุทธศักราช ๒๕๓๙

สำนักงานฯ ชี้แจงว่า ในปี พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินอำเภอปากน้ำโพ อำเภอพยุหะคีรี อำเภอโกรกพระ จังหวัดนครสวรรค์ พุทธศักราช ๒๕๓๙ ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๕๓๘ กำหนดให้ที่ดินรกร้างว่างเปล่าซึ่งอยู่ภายในแนวเขตตามแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาเป็นเขตหวงห้ามเพื่อใช้ในการราชการทหาร ห้ามมิให้ผู้ใดเข้าจับจอง เข้าจัดทำ หรือปลูกสร้างด้วยประการใดๆ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ แต่อาจมีกรณีที่ประชาชนครอบครองที่ดินมาก่อนการกำหนดเป็นเขตหวงห้ามในบริเวณดังกล่าว การนำที่ดินกลับคืนให้แก่ราษฎรที่มีการครอบครองมาก่อนจึงต้องตามพระราชกฤษฎีกาก่อนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะของที่ราชพัสดุ แต่ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมารัฐบาลได้แก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยใช้อำนาจในทางบริหารพิสูจน์สิทธิสอบสวนข้อเท็จจริงโดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๕๐ เรื่อง แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของราษฎรในที่ดิน ตามเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินอำเภอปากน้ำโพ อำเภอพยุหะคีรี อำเภอโกรกพระ จังหวัดนครสวรรค์ พุทธศักราช ๒๕๓๙ และมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๒ เรื่อง “กลุ่มแผ่นดินของเรา” ร้องเรียนเกี่ยวกับการขออนุญาตที่ดินในเขตพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินอำเภอปากน้ำโพ อำเภอพยุหะคีรี อำเภอโกรกพระ จังหวัดนครสวรรค์ พุทธศักราช ๒๕๓๙ ซึ่งมีมติทั้งสองเรื่องเป็นมติในทางบริหารให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการพิสูจน์สิทธิในเบื้องต้น แต่ได้กำหนดแนวทางการพิสูจน์สิทธิครอบครองที่ดินแตกต่างไปจากประมวลกฎหมายที่ดิน สำนักงานฯ เห็นว่า การพิสูจน์สอบสวนสิทธิในที่ดินไม่ควรแก้ไขโดยกลไกทางบริหาร (มติคณะรัฐมนตรี) แต่ควรอาศัยกลไกทางกฎหมายเพื่อให้ได้ข้อยุติและเป็นธรรมโดยใช้แนวทางกระบวนการพิสูจน์สิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือใกล้เคียง และเห็นควรให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมายต่อไป

- **เรื่องเสรีจที่ ๓๙๘/๒๕๕๖** บันทึกเรื่อง การใช้ประโยชน์ที่ดินที่ได้จากการเวนคืน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีที่รัฐหรือรัฐวิสาหกิจได้ดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนที่ดินแล้ว หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจจะสามารถนำที่ดินดังกล่าวไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นตามภารกิจของหน่วยงานหรือเพื่อการสาธารณะหรือสังคมได้หรือไม่ อย่างไร

การปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น รัฐย่อมเคารพต่อกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชน การเวนคืนจึงต้องทำเป็นพระราชบัญญัติและระบุวัตถุประสงค์ของการเวนคืนเพื่อให้สภานิติบัญญัติได้พิจารณาถึงเหตุผลและความจำเป็น อีกทั้งกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ได้มาโดยการเวนคืนนั้น มิใช่ได้มาตามหลักกฎหมายทั่วไป แต่ได้มาโดยอาศัยอำนาจกฎหมายพิเศษบังคับเวนคืนโดยเจ้าของเดิมไม่สมัครใจ ดังนั้น การใช้อำนาจกรรมสิทธิ์ของรัฐในที่ดินดังกล่าว จึงต้องจำกัดอยู่ภายในขอบวัตถุประสงค์ของกฎหมายพิเศษนั้น ซึ่งโดยหลักแล้ว เมื่อได้เวนคืนที่ดินมาเพื่อวัตถุประสงค์ใด หน่วยงานซึ่งมีอำนาจในการเวนคืนย่อมต้องมีพันธะที่จะต้องใช้ที่ดินที่ได้จากการเวนคืนตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนตลอดไป หากจะนำไปใช้เพื่อ

ประโยชน์อื่นที่แตกต่างไปจากวัตถุประสงค์ของการเวนคืน จะต้องพิจารณาว่าเป็นการดำเนินการที่อยู่ในขอบวัตถุประสงค์ของการเวนคืนและเป็นการดำเนินการที่อยู่ในขอบวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจด้วยหรือไม่ ซึ่งจะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นรายกรณีไป และหากรัฐมีความจำเป็นต้องใช้ที่ดินที่เวนคืนเพื่อวัตถุประสงค์อย่างอื่น กล่าวคือ ไม่อยู่ในขอบวัตถุประสงค์เดิม จะต้องดำเนินการตราเป็นกฎหมายขึ้นเพื่อเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์ของการเวนคืนและเสนอต่อรัฐสภาเพื่อพิจารณาต่อไป

● **เรื่องเสรีที่ ๖๗/๒๕๕๗ บันทึกเรื่อง การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการรื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างออกจากที่ดินสาธารณะประโยชน์**

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง) พิจารณาแล้วเห็นว่าการบริหารส่วนตำบลสาครุได้มีหนังสือ ที่ ภก ๓๒๑๐๑/๐๒๔๒ ลงวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๕๖ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า เมื่อวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๓๔ ข้าหลวงประจำจังหวัดภูเก็ต ได้ขึ้นทะเบียนที่ดินบริเวณแหลมพิศ-ปากบาง ตำบลสาครุ อำเภอถลาง จังหวัดภูเก็ต เป็นที่ดินสาธารณะประโยชน์สำหรับเลี้ยงสัตว์ ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่สำนักงานที่ดินจังหวัดภูเก็ต ส่วนแยกถลาง ได้รังวัดที่ดินเพื่อออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงที่สงวนเลี้ยงสัตว์แหลมพิศ-ปากบาง และต่อมาได้มีพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ บังคับในเขตจังหวัดภูเก็ต พ.ศ. ๒๕๓๔

ในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ จังหวัดภูเก็ตได้กำหนดนโยบายเรื่องการบุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์และแจ้งให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทราบเพื่อดำเนินการกับผู้บุกรุกตามกฎหมาย โดยจังหวัดภูเก็ตมีคำสั่งที่ ๓๗/๒๕๕๐ แต่งตั้งคณะทำงานจัดระเบียบชายหาดจังหวัดภูเก็ต ลงวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๕๐ ให้มีหน้าที่กำหนดโซนนิ่งบริเวณชายหาดเป็นพื้นที่อนุญาตหรือห้ามบุกรุก ปลูกสร้าง จ้างจอง หรือการพาณิชย์อย่างอื่น และประมาณเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๓ เจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลสาครุได้ตรวจสอบพื้นที่หาดในบาง ซึ่งเป็นที่ดินสาธารณะประโยชน์ที่สงวนเลี้ยงสัตว์แหลมพิศ-ปากบาง พบว่ามีราษฎรจำนวน ๒๑ ราย บุกรุกที่ดินดังกล่าว และได้มีการปลูกสร้างอาคารเพื่อเป็นเจ้าของและยึดถือครอบครอง รวมทั้งดำเนินการค้าขายเปิดเป็นร้านอาหารและเครื่องดื่ม โดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่น องค์การบริหารส่วนตำบลสาครุจึงได้มีหนังสือแจ้งให้ผู้บุกรุกออกไปจากที่ดินสาธารณะประโยชน์ และขอให้รื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างทั้งหมด โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ออกคำสั่งให้ผู้บุกรุกที่ดินสาธารณะประโยชน์รื้อถอนอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างออกทั้งหมด

ผู้บุกรุกได้อุทธรณ์คำสั่งขององค์การบริหารส่วนตำบลสาครุต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ในเขตเทศบาล เขตราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัดภูเก็ต โดยคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ได้พิจารณายกอุทธรณ์ของผู้บุกรุก เนื่องจากพิจารณาได้ว่าผู้บุกรุกได้ก่อสร้างอาคารคอนกรีตเสริมเหล็กบริเวณหาดในบาง ตำบลสาครุ อำเภอถลาง จังหวัดภูเก็ต โดยไม่ได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และเป็นกรณีที่ไม่อาจยื่นคำขออนุญาตหรือดำเนินการแจ้งตามมาตรา ๓๙ ทวิ หรือดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ เนื่องจากที่ดินบริเวณที่ก่อสร้างอาคารจังหวัดภูเก็ตได้ขึ้นทะเบียนเป็นที่ดินสาธารณะประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน การใช้ที่ดินดังกล่าวต้องดำเนินการโดยทบวงการเมือง ตามมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ และระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการถอนสภาพ การจัดขึ้นทะเบียน และการจัดหาผลประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๐ ดังนั้น การที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้มีคำสั่งตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ให้ผู้บุกรุกรื้อถอนอาคารพิพาท จึงเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย

● **เรื่องเสร็จที่ ๑๐๔๒/๒๕๕๗ บันทึกเรื่อง อำนาจของกรุงเทพมหานครในการให้เอกชนใช้ที่สาธารณะ และการเก็บค่าตอบแทนรายปี ตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน**

คณะกรรมการการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) พิจารณาข้อหารือของกรุงเทพมหานคร โดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) ผู้แทนกระทรวงยุติธรรม (กรมบังคับคดี) และผู้แทนกรุงเทพมหานครเป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้วมีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เมื่อได้มีการออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การจัดเก็บค่าตอบแทนรายปีตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๗ แล้ว กรุงเทพมหานครสามารถจัดเก็บค่าตอบแทนพิเศษโดยทำเป็นข้อตกลงให้ผู้ใช้ที่สาธารณะต้องชำระค่าตอบแทนพิเศษเพิ่มเติมเพื่อให้เหมาะสมกับมูลค่าของที่ดินในเขตกรุงเทพมหานครได้หรือไม่ เพียงใด ทั้งนี้ โดยผู้ขอใช้ที่ดินยินยอมจ่ายให้ นั้น เห็นว่า ตามที่คณะกรรมการการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้เคยให้ความเห็นในประเด็นนี้ไว้ใน เรื่องเสร็จที่ ๖๐๘/๒๕๕๕ แล้วว่า กรุงเทพมหานครในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา ๙/๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จะต้องดำเนินการออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครเพื่อกำหนดวิธีการและอัตราค่าตอบแทนในการอนุญาตให้ใช้ที่ดินของรัฐ และอนุญาตให้ใช้ที่ดินของรัฐเสียก่อน จึงจะเกิดอำนาจในการเรียกเก็บค่าตอบแทน ตามมาตรา ๙/๑ ต่อไป เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงตามข้อหารือนี้ว่า กรุงเทพมหานครได้ดำเนินการออกข้อบัญญัติ เรื่อง การจัดเก็บค่าตอบแทนรายปี ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๗ แล้ว แต่ยังไม่มีการอนุญาตให้บริษัท ธ. ใช้ลากระโดงสาธารณะที่ขออนุญาต กรุงเทพมหานครจึงต้องดำเนินการอนุญาตเสียก่อน จึงจะเรียกเก็บค่าตอบแทนจากการอนุญาตให้ใช้ที่ดินของรัฐ ตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้ ทั้งนี้ อัตราค่าตอบแทนจะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือ จะต้องไม่เกินอัตราตามบัญชีท้ายประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งกำหนดไว้ในอัตราไร่ละ ๑,๐๐๐ บาท ต่อไป สำหรับประเด็นค่าตอบแทนพิเศษเพิ่มเติมจากที่กำหนดในประมวลกฎหมายที่ดินนั้น เป็นกรณีที่กรุงเทพมหานครจะต้องพิจารณาว่ามีกฎหมายให้อำนาจแก่กรุงเทพมหานครในการจัดเก็บค่าตอบแทนพิเศษเพิ่มเติมนอกเหนือจากประมวลกฎหมายที่ดินได้หรือไม่ หากมีกฎหมายใดให้อำนาจไว้เช่นนั้น กรุงเทพมหานครอาจพิจารณาออกหลักเกณฑ์ในการจัดเก็บค่าตอบแทนพิเศษเพิ่มเติม นอกเหนือจากประมวลกฎหมายที่ดินได้ ซึ่งคณะกรรมการการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้เคยให้ข้อสังเกตไว้แล้วว่า หากกรุงเทพมหานครประสงค์จะเรียกเก็บค่าตอบแทนพิเศษเพิ่มเติมตามกฎหมายอื่นนอกเหนือจากประมวลกฎหมายที่ดิน ก็เป็นเรื่องที่กรุงเทพมหานครจะต้องพิจารณาโดยคำนึงถึงอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๔ ด้วย

ส่วนประเด็นที่สอง ที่ว่ากรุงเทพมหานครสามารถออกใบอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยไม่ต้องรอให้มีการรื้อถอนอาคารในส่วนที่คร่อมลำกระโดงสาธารณะตามคำพิพากษาของศาลอาญาธนบุรี คดีหมายเลขแดงที่ ๓๖๔๓/๒๕๓๗ และคดีหมายเลขแดงที่ ๖๓๙๕/๒๕๔๐ ที่พิพากษาให้บริษัท ธ. ออกไปจากลำกระโดงสาธารณะได้หรือไม่ และประเด็นที่สาม ที่ว่าหากบริษัท ธ. ได้รับอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐตามที่ขออนุญาตแล้ว กรุงเทพมหานครยังต้องดำเนินการรื้อถอนอาคารในส่วนที่ก่อสร้างคร่อมลำกระโดงสาธารณะซึ่งผิดไปจากแบบที่ได้รับอนุญาตอยู่หรือไม่ หรือสามารถเลือกใช้วิธีการตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร โดยพิจารณาว่าเมื่อได้รับอนุญาตให้ใช้ที่สาธารณะแล้ว อาคารนั้นมีส่วนที่อาจขออนุญาตได้หรือไม่ เพียงใด นั้น

คณะกรรมการการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) เห็นว่า ประเด็นที่ข้อหารือทั้งสองประเด็นดังกล่าวมีความเกี่ยวข้องกัน จึงรวมการพิจารณาเป็นประเด็นเดียวกันว่าในการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินนั้น จะต้องปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการอนุญาตตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ดังนั้น การพิจารณา

อนุญาตการใช้ประโยชน์ที่ดินตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จึงสามารถดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวได้ โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาถึงการบังคับตามคำพิพากษาว่าจะได้ดำเนินการครบถ้วนแล้วหรือไม่ นั้น เห็นว่า การพิจารณาอนุญาตให้ใช้ที่ดินของรัฐ ตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ในระดับจังหวัดนั้น เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๑๐๙/๒๕๓๔ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๓๔ ซึ่งในท้องที่กรุงเทพมหานครได้แต่งตั้งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการอนุญาตให้ใช้ที่ดินของรัฐ ตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจึงย่อมมีดุลพินิจในการพิจารณาอนุญาตให้ใช้ที่ดินของรัฐ ตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ในกรณีนี้ว่า หากมีการอนุญาตให้บริษัท ธ. ผู้ขออนุญาตแล้ว จะทำให้การปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลอาญาธนบุรีทั้งสองคดี คือ คดีหมายเลขแดงที่ ๓๖๔๓/๒๕๓๗ และคดีหมายเลขแดงที่ ๖๓๙๕/๒๕๔๐ ที่พิพากษาให้บริษัท ธ. คนงาน ผู้รับจ้าง ผู้แทน และบริวารของจำเลยออกไปจากลำกระโดงสาธารณะ สามารถกระทำได้หรือไม่ เพียงใด เนื่องจากทราบได้ที่ยังไม่มีการรื้อถอนอาคารในส่วนที่รูกล้ำลำกระโดงสาธารณะ จำเลย คนงาน ผู้รับจ้าง ผู้แทน และบริวารของจำเลยย่อมใช้ประโยชน์และไม่ออกไปจากลำกระโดงสาธารณะโดยสภาพ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงด้วยว่ากฎหมายย่อมมีวัตถุประสงค์สำคัญในการลงโทษการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ได้เคยให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสรีที่ ๒๕๒/๒๕๔๐ ว่าเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ จะพิจารณาอนุญาตตัดแปลงอาคารให้ชัดหรือแย้งกับคำพิพากษาศาลไม่ได้ เนื่องจากมาตรา ๕๒ วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดให้ในกรณีที่ศาลได้มีคำพิพากษาเป็นประการใด ให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นปฏิบัติตามนั้น เพราะกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารเป็นกฎหมายที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นเอกภาพในการใช้อำนาจรัฐ รวมทั้งเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุดต่อประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการอนุญาตให้ใช้ที่ดินของรัฐ ตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จะต้องพิจารณาตามความเหมาะสมในการอนุญาตให้บริษัท ธ. ใช้ลำกระโดงสาธารณะให้สอดคล้องกับกฎหมายและคำพิพากษาของศาล โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะด้วย

● **เรื่องเสรีที่ ๙๒๑/๒๕๔๔ บันทึกเรื่อง การขออนุญาตแผ้วถางป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔**

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) พิจารณาแล้วเห็นว่า ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ได้พิจารณาข้อหาหรือของกระทรวงมหาดไทย โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กรมป่าไม้) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมที่ดิน) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง คำว่า “ป่า” ตามมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ตามนัยความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ในเรื่องเสรีที่ ๑๒๑/๒๕๔๔ มีขอบเขตความหมายกว้างขวางเพียงใด และแม่น้ำลำคลองที่อยู่ในเขตป่าตามกฎหมายหรือที่อยู่ในชุมชนเมืองซึ่งเป็นพื้นที่นอกเขตป่าตามกฎหมาย เป็น “ป่า” ตามมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ซึ่งจะต้องดำเนินการตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ หรือไม่ ในประเด็นนี้เห็นว่า พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ได้กำหนดบทนิยามคำว่า “ป่า” ไว้ในมาตรา ๔ (๑) หมายความว่า “ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน” ซึ่งจากการตรวจสอบความเป็นมาในการร่างบทนิยามคำว่า “ป่า” ตามรายงานการประชุมของกรรมการร่างกฎหมายชุดที่ ๑ ใน พ.ศ. ๒๔๘๔ แล้ว ที่ประชุมได้พิจารณาคำนิยาม “ป่า” ที่ใช้อยู่ในพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พุทธศักราช ๒๔๘๑ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น เพื่อหา

จุดแบ่งแยกระหว่างที่ป่ากับที่ดินทั่วไปที่มีใช้ป่า โดยประสงค์จะให้ที่ป่าครอบคลุมสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่า และสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่พลเมืองใช้ร่วมกัน แต่เนื่องจากในการยกร่าง ผู้แทนกระทรวงเกษตรชี้แจงว่า เป็นนโยบายของรัฐบาลที่ไม่ต้องการตัดสิทธิของผู้ที่ถือครองที่ดินมือเปล่า ด้วยเหตุดังกล่าวจึงได้ถือเกณฑ์การได้มาตามกฎหมายที่ดินเป็นหลักในการพิจารณาว่าที่ดินนั้นเป็นป่าหรือไม่ เพราะไม่ประสงค์ให้กระทบต่อสิทธิของบุคคลที่ได้รับมาหรือมีอยู่ก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ซึ่งเป็นการสอดคล้องกับหลักการในมาตรา ๑๓๓๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าการได้มาซึ่งที่ดินของรัฐให้เป็นไปตามที่กฎหมายที่ดินกำหนด กล่าวคือ ถ้าบุคคลใดมีสิทธิในที่ดินตามที่ประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติรองรับสิทธินั้นไว้ตามความในพระราชบัญญัติป่าไม้

โดยที่มาตรา ๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้บัญญัติบทนิยามคำว่า “ที่ดิน” หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย ซึ่งจากบทนิยามคำว่า “ที่ดิน” ดังกล่าว นอกจากจะหมายถึงที่ดินบนบกอันได้แก่พื้นดินทั่วไป และภูเขาแล้ว ยังคลุมถึงดินซึ่งอยู่ใต้น้ำด้วย เช่น ที่ดินอยู่ในห้วย หนอง คลอง บึง ต่างๆ และได้บัญญัติบทนิยามคำว่า “สิทธิในที่ดิน” ไว้ โดยแยกสิทธิในที่ดินออกเป็น ๒ ลักษณะ ได้แก่ “กรรมสิทธิ์” และ “สิทธิครอบครอง” ซึ่งบุคคลย่อมมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามมาตรา ๓ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และได้มาซึ่งสิทธิครอบครองตามมาตรา ๔ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หากที่ดินใดมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลใด ให้ถือเป็นที่ดินของรัฐตามมาตรา ๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนั้น ตามนัยของประมวลกฎหมายที่ดินดังกล่าว บทนิยามคำว่า “ป่า” ตามมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ จึงหมายถึง ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลใดได้กรรมสิทธิ์หรือได้สิทธิครอบครอง รวมไปถึงที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ชายตลิ่ง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเลด้วย ซึ่งเมื่อพิจารณาคำว่า “แม่น้ำลำคลอง” อันเป็นการรวมคำ ๒ คำ คือ “แม่น้ำ” และ “คลอง” ซึ่งคำว่า “คลอง” อยู่ในความหมายของคำว่า “ที่ดิน” ตามมาตรา ๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ส่วนคำว่า “แม่น้ำ” นั้น แม้บทนิยามคำว่า “ที่ดิน” ตามมาตรา ๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินมิได้ให้หมายความรวมถึงแม่น้ำด้วย แต่เมื่อพิจารณาพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.๒๕๕๔ ได้มีการให้ความหมายของคำว่า “แม่น้ำ” หมายถึง ลำน้ำใหญ่ซึ่งเป็นที่รวมของลำธารทั้งปวง ซึ่งลำน้ำอยู่ในความหมายของคำว่า “ที่ดิน” ตามมาตรา ๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินอยู่แล้วด้วยเหตุนี้ “แม่น้ำ” จึงเป็นที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินเช่นกัน นอกจากนี้โดยที่แม่น้ำลำคลองนั้นโดยสภาพย่อมถือได้ว่าเป็นทางซึ่งสาธารณชนใช้สัญจรไปมา จึงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทพลเมืองใช้ร่วมกันตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ทั้งนี้ ตามนัยคำพิพากษาฎีกา ที่ ๒๓๖-๒๓๗/๒๔๙๕ ดังนั้น “แม่น้ำลำคลอง” จึงเป็น “ป่า” ตามมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ ไม่ว่าแม่น้ำลำคลองนั้นจะอยู่ในเขตป่าตามกฎหมายที่มีแผนที่แนบท้ายกำหนดแนวเขตไว้อย่างชัดเจน หรืออยู่ในชุมชนเมืองซึ่งเป็นพื้นที่นอกเขตป่าตามกฎหมายก็ตาม ด้วยเหตุนี้ คำว่า “ป่า” ตามมาตรา ๔ (๒) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ ตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ในเรื่องเสร็จที่ ๑๒๑/๒๕๕๕ จึงมีขอบเขตความหมายที่กล่าวมาข้างต้น โดยเป็นการตีความตามบทบัญญัติและเจตนารมณ์ในการยกร่างบทนิยามคำว่า “ป่า” ตามมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้

ประเด็นที่สอง การขุดลอกแหล่งน้ำที่ตื้นเขิน อันเป็นการบำรุงรักษาแหล่งน้ำสาธารณประโยชน์ เพื่อแก้ไขปัญหาหรือบรรเทาความเดือดร้อนของราษฎรที่เกิดจากภัยแล้งและน้ำท่วม ซึ่งเป็นการดำเนินการโดยอาศัยระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการขุดลอกแหล่งน้ำสาธารณประโยชน์ที่ตื้นเขิน พ.ศ. ๒๕๔๓ จะต้องดำเนินการตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ หรือไม่ นั้น เห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันมิให้มีการบุกรุกแย่งการครอบครองป่าอันเป็น

ทรัพยากรธรรมชาติของรัฐ และคุ้มครองทรัพยากรป่าไม้ของรัฐมิให้ถูกทำลาย หากจะทำการก่อสร้าง แฝ้วถาง หรือเผาป่า หรือกระทำด้วยประการใดๆ อันเป็นการทำลายป่า หรือเข้ายึดถือหรือครอบครองป่า ต้องดำเนินการภายใต้หลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดเพื่อให้เจ้าหน้าที่ได้ทำการควบคุมและตรวจสอบ การดำเนินการนั้นๆ เสียก่อน โดยการกระทำใดจะเข้าลักษณะเป็นการทำลายป่าที่จะต้องได้รับอนุญาตจาก พนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๕๔ นั้นต้องพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นกรณีๆ ไป ซึ่งโดยหลักแล้วต้องเป็น การกระทำที่ส่งผลให้ทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่ในป่าได้รับความเสียหาย เสื่อมสภาพ หรือหมดสิ้นไป ซึ่งเมื่อ พิจารณากรณีการขุดลอกแม่น้ำลำคลองในพื้นที่จังหวัดลำปางของสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขาเชียงใหม่ และโครงการขุดลอกลำน้ำแม่ตุ๋ยขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านเอื้อมแล้ว เห็นได้ว่า การดำเนินการ ขุดลอกแม่น้ำลำคลองดังกล่าวเป็นการดำเนินการโดยอาศัยระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการ ขุดลอกแหล่งน้ำสาธารณะประโยชน์ที่ขึ้นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓/ อันมีลักษณะเป็นการบำรุงรักษาแหล่งน้ำ สาธารณประโยชน์เพื่อแก้ไขปัญหาหรือความเดือดร้อนของราษฎรที่เกิดจากภัยแล้งและน้ำท่วม มิได้ส่งผล ให้ทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่ในป่าได้รับความเสียหาย เสื่อมสภาพ หรือหมดสิ้นไป ซึ่งโดยหลักการแล้ว กฎหมายไม่มุ่งประสงค์จะให้การบำรุงรักษาแหล่งน้ำสาธารณะซึ่งเป็นบำรุงรักษาป่าอยู่ด้วยในตัวจะต้อง ได้รับอนุญาตตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ดังนั้น การขุดลอกแม่น้ำลำคลองในพื้นที่จังหวัด ลำปางของสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขาเชียงใหม่ และโครงการขุดลอกลำน้ำแม่ตุ๋ยขององค์การบริหาร ส่วนตำบลบ้านเอื้อม จึงไม่ต้องดำเนินการขออนุญาตตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ แต่อย่างใด

ประเด็นที่สาม กรณีที่สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติขออนุญาตใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แปลง “โคกดินแดง” ซึ่งเป็นที่ดินสาธารณะประโยชน์ที่ยังมิได้ มีบุคคลใดได้มาตามประมวลกฎหมายที่ดิน ที่ดินดังกล่าวจะอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายป่าไม้ ซึ่งต้องได้รับอนุญาต จากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ก่อนหรือไม่ รวมถึงกรณีการขอสัมปทาน ตามมาตรา ๑๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จะต้องได้รับอนุญาตตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ หรือไม่ ในประเด็นนี้เห็นว่า ที่ดินของรัฐ ที่เป็นสาธารณะประโยชน์ซึ่งยังมิได้มีบุคคลใดได้มาตามประมวล กฎหมายที่ดินซึ่งสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติขอใช้ประโยชน์ตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และที่ดินของรัฐที่มีได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง ซึ่งรัฐมนตรีมีอำนาจให้สัมปทานให้ หรือให้ใช้ในระยะเวลา อันจำกัด ตามมาตรา ๑๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน อยู่ในความหมายของคำว่า “ป่า” ตามมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ที่ดินดังกล่าวยังอยู่ภายใต้ความคุ้มครองของกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ผู้ซึ่ง ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ หรือผู้ซึ่งได้รับสัมปทานในที่ดินของรัฐจะต้องขออนุญาต ตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ นอกเหนือจากการขออนุญาตตามกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการนั้นๆ ทั้งนี้ ตามนัยความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๓) ที่ได้เคยให้ไว้ในเรื่องเสรีจที่ ๒๐๓/๒๕๓๖ ดังนั้น กรณีที่สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติขออนุญาตใช้ประโยชน์ในที่ดิน ของรัฐ ตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และกรณีการขอสัมปทานในที่ดินของรัฐซึ่งยังมิได้มีบุคคลใด มีสิทธิครอบครอง ตามมาตรา ๑๒ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่ดินดังกล่าวจะอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายป่าไม้ ซึ่งต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ด้วย

ประเด็นที่สี่และประเด็นที่ห้า กรณีที่ดินสาธารณะประโยชน์ที่ทบวงการเมืองขอถอนสภาพ การเป็นที่ดินสาธารณะประโยชน์ตามมาตรา ๘ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จะต้องอยู่ภายใต้บังคับ พระราชบัญญัติป่าไม้ฯ หรือไม่ เมื่อถอนสภาพที่ดินสาธารณะประโยชน์แล้ว จะถือว่าทบวงการเมืองนั้นเป็น บุคคลผู้ได้ที่ดินมาตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือไม่ และหากต้องก่อสร้างหรือกระทำการใดในที่ดินนั้นจะต้อง อยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ หรือไม่ และกรณีที่ดินที่ประชาชนมีกรรมสิทธิ์หรือมีสิทธิครอบครอง

แล้วภายหลังยกให้เป็นที่ดินสาธารณะประโยชน์ รวมถึงที่ราชพัสดุที่กรมธนารักษ์เป็นผู้ดูแลรักษาตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ จะถือเป็น “ป่า” และอยู่ภายใต้บังคับพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ หรือไม่ นั้น เนื่องจากยังไม่ปรากฏข้อเท็จจริงที่เป็นปัญหาในการหารือ คณะกรรมการการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) จึงเห็นควรไม่วินิจฉัยในสองประเด็นนี้

ประเด็นที่หก ในกรณีมีผู้ประสงค์จะเข้าไปยึดถือ ครอบครอง ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐหรือประสงค์จะเข้าไปดำเนินการดูแลรักษาในแม่น้ำ ลำคลอง ซึ่งเป็นที่ดินของรัฐตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยบุคคลดังกล่าวได้ดำเนินการขออนุญาตกระทำการ ตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ และได้รับอนุญาตก่อนแล้ว ผู้ได้รับอนุญาตดังกล่าวจึงไม่ใช่บุคคลซึ่งมิได้มีสิทธิครอบครองที่ดินของรัฐตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินที่จะต้องดำเนินการขออนุญาต ตามมาตรา ๙ อีกแต่อย่างใดไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการขออนุญาตเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐหรือขออนุญาตดูแลรักษา โดยเทียบเคียงความเห็นของคณะกรรมการการกฤษฎีกาในเรื่องเสรีที่ ๓๔๙/๒๕๓๐ กรณีดังกล่าวถูกต้องหรือไม่ อย่างไร ในประเด็นนี้ เห็นว่า มาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน กำหนดว่าภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการเหมืองแร่และป่าไม้ ที่ดินของรัฐนั้น ถ้ามิได้มีสิทธิครอบครอง หรือมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว ห้ามมิให้บุคคลใด (๑) เข้าไปยึดถือครอบครอง รวมตลอดถึงการก่อสร้างหรือเผาป่า (๒) ทำด้วยประการใดให้เป็นการทำลาย หรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน ที่หิน ที่กรวด หรือที่ทราย ในบริเวณที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามในราชกิจจานุเบกษา หรือ (๓) ทำสิ่งหนึ่งสิ่งใดอันเป็นอันตรายแก่ทรัพยากรในที่ดิน ซึ่งคณะกรรมการการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๔) ได้เคยให้ความเห็นในเรื่องเสรีที่ ๓๔๙/๒๕๓๐ สรุปได้ว่า “พื้นที่โครงการก่อสร้างเขื่อนเขี้ยวหลานเป็นป่าที่อยู่ใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ โดยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยได้รับอนุญาตจากกรมป่าไม้ให้เข้าครอบครองและใช้พื้นที่เพื่อดำเนินการก่อสร้างเขื่อนเขี้ยวหลานพื้นที่ดำเนินการก่อสร้างจึงไม่มีลักษณะเป็นที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่อยู่ใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ตามข้อยกเว้นในมาตรา ๙ ดังนั้น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยหรือบริษัทผู้รับเหมาก่อสร้างจึงไม่ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๙ และไม่ต้องเสียค่าตอบแทน ตามมาตรา ๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินแต่อย่างใด”

อย่างไรก็ดี การจะนำความเห็นของคณะกรรมการการกฤษฎีกาในเรื่องเสรีที่ ๓๔๙/๒๕๓๐ มาปรับใช้กับกรณีผู้ประสงค์จะเข้าไปยึดถือ ครอบครอง ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐในทุกกรณี หรือประสงค์จะเข้าไปดำเนินการดูแลรักษาในแม่น้ำ ลำคลอง ซึ่งเป็นที่ดินของรัฐตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยถือว่าบุคคลดังกล่าวได้ดำเนินการขออนุญาตกระทำการตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ และได้รับอนุญาตก่อนแล้ว ผู้ได้รับอนุญาตดังกล่าวจึงเป็นบุคคลซึ่งมีสิทธิครอบครองที่ดินของรัฐ และไม่ต้องมาดำเนินการขออนุญาตตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินอีก ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการขออนุญาตเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐหรือขออนุญาตดูแลรักษา กรณีดังกล่าวไม่น่าจะถูกต้อง การจะนำความเห็นของคณะกรรมการการกฤษฎีกาในเรื่องเสรีที่ ๓๔๙/๒๕๓๐ มาเทียบเคียงจะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นกรณีๆ ไป เพราะการที่บุคคลใดได้รับอนุญาตให้กระทำการใดๆ ตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ มิได้หมายความว่าบุคคลนั้นจะมีสิทธิครอบครองในที่ดินของรัฐเสมอไป โดยหากเป็นกรณีที่ได้รับอนุญาตให้ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า หรือกระทำด้วยประการใดๆ อันเป็นการทำลายป่า เพียงแต่ทำให้ผู้ได้รับอนุญาตมีสิทธิเข้าก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า หรือกระทำด้วยประการใดๆ อันเป็นการทำลายป่าได้โดยไม่เป็นความผิดตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้เท่านั้น ไม่ได้ก่อให้เกิดสิทธิครอบครองในที่ดินของรัฐแก่ผู้ได้รับอนุญาตอันจะทำให้ผู้ได้รับอนุญาตมีสิทธิแสดงเจตนายึดถือที่ดินของรัฐเพื่อตนเองหรือผู้อื่นได้ แต่หากเป็นกรณีที่ผู้ได้รับอนุญาตให้เข้ายึดถือหรือครอบครองป่าเพื่อตนเองหรือผู้อื่น กรณีนี้ถือว่าผู้ได้รับอนุญาตมีสิทธิครอบครองในที่ดินของรัฐ

จึงไม่ต้องมาดำเนินการขออนุญาตใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินอีก ซึ่งเมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงกรณีการก่อสร้างเขื่อนเขี้ยวหลาน ในเรื่องเสรีที่ ๓๔๙/๒๕๓๐ เป็นกรณีที่มีการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยได้รับอนุญาตจากกรมป่าไม้ให้เข้าครอบครองและใช้พื้นที่เพื่อดำเนินการก่อสร้างเขื่อนเขี้ยวหลานโดยเฉพาะ จึงถือว่าการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเป็นผู้มีสิทธิครอบครองในที่ดินของรัฐ จึงเข้าช้อยกเว้นไม่ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ในการเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ตามมาตรา ๙ และไม่ต้องเสียค่าตอบแทน ตามมาตรา ๙ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) ตระหนักดีว่า การตีความคำว่า “ป่า” ตามมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ตามที่ได้ให้ความเห็นไว้ในประเด็นที่หนึ่ง ก่อให้เกิดปัญหาและผลกระทบต่อหน่วยงานของรัฐและเอกชนที่มีความจำเป็นต้องเข้าดำเนินการในพื้นที่บางแห่ง ซึ่งไม่มีสภาพเป็นป่าตามความเป็นจริง แต่ถือเป็น “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ เช่น พื้นที่ดินสนามหลวง แม่น้ำเจ้าพระยา หรือคูคลองต่างๆ ที่อยู่ในเขตเมือง โดยหากมีการกระทำด้วยประการใดๆ อันเป็นการทำให้เสียหายหรือเสื่อมสภาพต่อพื้นที่ดังกล่าว ซึ่งเป็นป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ ก็ต้องขออนุญาตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ ด้วย แต่เนื่องจากมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ ได้บัญญัตินิยามคำว่า “ป่า” โดยกำหนดความหมายไว้อย่างชัดเจนว่าหมายความว่า ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) จึงไม่อาจตีความคำว่า “ป่า” ให้แตกต่างหรือขยายความไปจากบทบัญญัติและเจตนารมณ์ในการยกเว้นนิยามคำว่า “ป่า” ได้ ดังนั้น เพื่อมิให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายและสร้างภาระเกินสมควรให้แก่หน่วยงานของรัฐและเอกชนที่มีความจำเป็นต้องเข้าดำเนินการในพื้นที่ใดๆ ที่ไม่มีสภาพเป็น “ป่า” ตามความเป็นจริง แต่ถือเป็น “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ ที่จะต้องมายื่นขออนุญาตแผ้วถางป่า ตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓) จึงมีข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลและกรมป่าไม้ให้เร่งดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมนิยามคำว่า “ป่า” ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ ให้มีความหมายที่สอดคล้องกับความเป็นจริงและสภาพพื้นที่ความเป็น “ป่า” ในปัจจุบันโดยด่วนต่อไป

● เรื่องเสรีที่ ธันวาคม ๒๕๕๘ เรื่อง การบริหารจัดการที่ดินทะเลน้อยสาธารณประโยชน์ที่ทับซ้อนกับเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) พิจารณาแล้วเห็นว่า คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหาหรือของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช โดยมีผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สำนักงานปลัดกระทรวงและกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง กรมที่ดิน และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) และผู้แทนจังหวัดพัทลุง เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้ว มีความเห็นตามลำดับ ดังนี้

๑. การกำหนดเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ นั้น จะกำหนดได้แต่เฉพาะบริเวณสถานที่ที่ใช้ในราชการ หรือใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันเท่านั้น ไม่อาจกำหนดในบริเวณพื้นที่อื่นใดนอกจากนี้ได้อีก ดังนั้น เมื่อใดที่มีการกำหนดเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ตามมาตรา ๔๒ ดังกล่าว จึงจำเป็นต้องทับซ้อนกับสถานที่ที่ใช้ในราชการ หรือใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ด้วยเหตุนี้ การประกาศเขตหวงห้ามล่าสัตว์ป่าจึงมิได้มีผลทำให้บริเวณดังกล่าวพ้นจากการเป็นสถานที่ที่ใช้ในราชการ หรือใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือเปลี่ยนสภาพไปเป็นอย่างอื่นแต่อย่างใด ทั้งยังไม่อาจไปถอนสภาพให้ที่ดินนั้นพ้นจากสภาพดังกล่าวได้ เพราะมิฉะนั้นจะทำให้การประกาศเขตห้ามล่าสัตว์ป่าต้องเสียไป นอกจากนั้น แม้จะได้มีการถอนสภาพเพื่อเปลี่ยนสภาพจากการเป็นที่ดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์

ร่วมกันมาเป็นที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ตามนัยมาตรา ๘ วรรคสอง (๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ไม่ว่าเป็นการมอบหมายให้หน่วยงานใดเป็นผู้ใช้ที่ดินนั้น หากยังคงอยู่ในเขตห้ามล่าสัตว์ป่า การดำเนินการใดๆ ก็ต้องเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าอยู่นั่นเอง ดังจะได้กล่าวต่อไปในข้อ ๓.

๒. ในฐานะที่บริเวณดังกล่าวยังมีฐานะเป็นที่ดินที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันนั้น นายอำเภอและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีหน้าที่ร่วมกันในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินดังกล่าว ตามนัยมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๕๑ แต่หน้าที่นั้นคงจำกัดแต่เฉพาะการดูแลมิให้ผู้ใดบุกรุกเข้าไปในสถานที่นั้นโดยไม่ชอบ หรือกระทำการใดให้เกิดความเสียหายแก่สถานที่ดังกล่าวโดยไม่มีอำนาจเท่านั้น โดยทั้งนายอำเภอและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจในการที่จะใช้หรือยินยอมให้บุคคลอื่นใช้ที่ดินดังกล่าวได้

๓. เมื่อบริเวณดังกล่าวได้มีการประกาศใช้เป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่าโดยถูกต้องแล้ว ย่อมอยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า มาตรา ๔๒ ส่วนราชการที่ใช้ที่ดินนั้นหรือประชาชนที่ใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวย่อมตกอยู่ภายใต้บังคับที่จะต้องไม่กระการใด อันเป็นการต้องห้ามตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๒ วรรคสอง เช่น ล่าสัตว์ป่า เก็บหรือทำอันตรายแก่รังของสัตว์ป่า ยึดถือครอบครองที่ดิน หรือตัด โค่น แผ้วถาง เผา ทำลายต้นไม้ หรือพฤษชาติอื่น ข้อห้ามดังกล่าวมิได้ห้ามแต่เฉพาะประชาชนเท่านั้น หากแต่ห้ามถึงบุคคลทุกคนรวมทั้งหน่วยงานราชการด้วย โดยมีข้อยกเว้นไว้ในมาตรา ๔๒ วรรคสอง (๓) สำหรับประชาชน และมาตรา ๔๒ วรรคสาม สำหรับพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าหรือเจ้าพนักงานอื่นใดซึ่งมีความจำเป็นต้องปฏิบัติการตามกฎหมายหรือปฏิบัติการเพื่อประโยชน์ในการศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการในเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ต้องปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กำหนด โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าแห่งชาติ

๔. เมื่อบริเวณอันเป็นที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ถูกประกาศให้เป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่าแล้ว หน้าที่ของนายอำเภอและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในอันที่จะดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินดังกล่าวย่อมยังมีอยู่ โดยไม่จำกัดอยู่แต่เฉพาะการป้องกันมิให้มีการบุกรุกหรือใช้ประโยชน์โดยไม่ชอบเท่านั้น หากแต่ยังต้องขยายไปถึงการดูแลมิให้มีบุคคลใดกระทำการอันเป็นการต้องห้ามในพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า มาตรา ๔๒ วรรคสอง ด้วย เพียงแต่หน้าที่ดังกล่าวไม่ได้ ทำให้นายอำเภอและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจที่จะบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า เว้นแต่จะได้รับการแต่งตั้งให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าวด้วย นอกจากนั้น นายอำเภอและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นก็ต้องไม่กระทำการนั้นเสียเอง เว้นแต่จะเป็นกรณีเข้าข้อยกเว้น

ตามมาตรา ๔๒ วรรคสาม ดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ในฐานะที่บริเวณดังกล่าวยังคงมีฐานะเป็นที่ดินที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ประชาชนจึงยังคงมีสิทธิที่จะเข้าไปใช้ประโยชน์ตามควรแก่กรณีได้ การดำเนินการใดๆ ของพนักงานเจ้าหน้าที่ดูแลเขตห้ามล่าสัตว์ป่าจึงต้องไม่เป็นการลิดรอนหรือจำกัดสิทธิในการใช้ประโยชน์ร่วมกัน ตราบเท่าที่การใช้ประโยชน์นั้นไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๒ วรรคสอง

๕. การที่พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าเข้าไปในบริเวณอันเป็นที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งถูกประกาศให้เป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ย่อมเป็นการเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ การเข้าไปจึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นการบุกรุก

หรือเข้าไปโดยไม่ชอบ นายอำเภอหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีหน้าที่ดูแล จึงไม่อาจห้ามมิให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมอุทยานแห่งชาติ เข้าไปในบริเวณดังกล่าวหรือสั่งให้ออกจากบริเวณดังกล่าวได้ ส่วนการที่พนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวกระทำการใดที่เข้าข่ายต้องห้ามตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า มาตรา ๔๒ วรรคสอง หากได้ความว่าพนักงานเจ้าหน้าที่นั้นได้ปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ กำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าแห่งชาติแล้ว ย่อมถือว่าเป็นการกระทำโดยชอบและมีอำนาจกระทำได้

๖. สำหรับปัญหาที่ว่า เมื่อบริเวณดังกล่าวยังคงสภาพการเป็นที่ดินที่ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้ว การดำเนินการใดๆ ตามข้อ ๕. จำเป็นต้องขออนุญาตจากนายอำเภอหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่นั้น เห็นว่า ไม่มีกฎหมายใดกำหนดให้ต้องขออนุญาต อีกทั้งมาตรา ๑๒๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ฯ ได้บัญญัติไว้ชัดเจนว่า นายอำเภอและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจใช้หรือยินยอมให้บุคคลอื่นใช้ที่ดินได้ เมื่อใดที่ประสงค์จะใช้หรือยินยอมให้บุคคลอื่นใช้จะต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดและปฏิบัติตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่ามีอำนาจตามกฎหมายและปฏิบัติถูกต้องตามระเบียบที่กำหนดในกฎหมายแล้ว จึงไม่มีเหตุใดที่จะต้องขอความยินยอมจากนายอำเภอหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอีก

๗. สำหรับบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้อธิบดีกรมที่ดินเป็นผู้มีอำนาจดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินนั้น บทบัญญัติดังกล่าวก็อยู่ภายใต้เงื่อนไขเฉพาะเมื่อไม่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ที่ใดมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นแล้ว อำนาจของอธิบดีกรมที่ดินดังกล่าวย่อมไม่มีหรือมีตามเงื่อนไขแห่งกฎหมายนั้นๆ ในกรณีที่เป็นปัญหานี้ เมื่อกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ แล้ว การดำเนินการใดๆ จึงต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตราดังกล่าว

เมื่อได้ให้ความเห็นตามลำดับดังกล่าวข้างต้นแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เห็นว่า ไม่มีความจำเป็นต้องตอบตามประเด็นที่ถามมาเป็นรายประเด็นอีก

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) มีข้อสังเกต ดังนี้

๑. กรณีมีการบังคับใช้กฎหมายระหว่างหน่วยงานในพื้นที่เดียวกัน หน่วยงานทั้งสองหน่วยต้องบังคับใช้กฎหมายโดยคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายแต่ละฉบับประกอบกัน หากกฎหมายทั้งสองฉบับมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน การบังคับใช้กฎหมายแต่ละฉบับจะต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้นๆ แต่การใช้บังคับกฎหมายแต่ละฉบับสามารถใช้บังคับได้เท่าที่ไม่ขัดกับกฎหมายอีกฉบับหนึ่ง ดังที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้เคยให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสรีจที่ ๓๑๕/๒๕๕๑ และเรื่องเสรีจที่ ๗/๓๔/๒๕๕๑ ด้วยเหตุนี้ พนักงานเจ้าหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานต้องปฏิบัติตามกฎหมายและใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด กรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมอุทยานแห่งชาติ จะทำการปลูกหรือก่อสร้างสำนักงาน สถานีปฏิบัติงาน สถานีพักอาศัย สถานที่ศึกษาหรือให้ความรู้แก่ประชาชนในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าที่มีพื้นที่ทับซ้อนกับทะเลอันเนื่องมาประโยชน์ ไม่ควรที่จะทำการปลูกหรือก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างที่กระทบต่อการใช้ประโยชน์ร่วมกันของประชาชนในพื้นที่ดังกล่าว ซึ่งยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันเกินความจำเป็นไปจากวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ

๒. เรื่องที่หารือมาในครั้งนี้เกิดจากปัญหาในการประสานงานกันระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกับกรมอุทยานแห่งชาติ เกี่ยวกับการขอความเห็นชอบในการดำเนินการใดๆ ในพื้นที่เขตห้ามล่า

สัตว์ป่า รวมทั้งการใช้ระยะเวลาที่ค่อนข้างนานของกรมอุทยานแห่งชาติ ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบแก่เจ้าพนักงานอื่นใดในการปฏิบัติการตามกฎหมายที่รับผิดชอบในพื้นที่ที่ทับซ้อนกับเขตห้ามล่าสัตว์ป่า และโดยที่การประกาศกำหนดเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยสาธารณประโยชน์ มิได้มีผลทำให้ทะเลน้อยสาธารณประโยชน์พ้นสภาพจากการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ประชาชนยังสามารถเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดินที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้นได้ภายใต้ข้อจำกัดบางประการ กล่าวคือ ห้ามกระทำการใดๆ อันต้องห้ามตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าฯ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ ดังนั้น กรณีที่เจ้าพนักงานอื่นใดมีความจำเป็นต้องปฏิบัติการตามกฎหมายที่ตนรับผิดชอบในพื้นที่ที่ทับซ้อนกับเขตห้ามล่าสัตว์ป่า โดยเป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะและไม่ได้ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ อันจะเป็นอันตรายต่อการดำรงชีวิตของสัตว์ป่า แต่ต้องมาขอความเห็นชอบจากอธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ ทุกครั้งที่จะมีการดำเนินการก็จะเกิดความไม่คล่องตัว รวมทั้งอาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชน โดยผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องไม่อาจเข้าช่วยเหลือหรือแก้ไขปัญหาได้ทันการณ์ กรมอุทยานแห่งชาติ จึงควรปรับปรุงแก้ไขระเบียบกรมป่าไม้ว่าด้วยการปฏิบัติการของพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานอื่นใดในเขตห้ามล่าสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๘ กำหนดให้กรณีที่เจ้าพนักงานอื่นใดมีความจำเป็นต้องปฏิบัติการตามกฎหมายที่ตนรับผิดชอบในเขตห้ามล่าสัตว์ป่า โดยเป็นการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะและไม่ได้ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติอันจะเป็นอันตรายต่อการดำรงชีวิตของสัตว์ป่า ให้สามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องมายื่นขอความเห็นชอบเป็นครั้งๆ ไป ก็จะช่วยลดข้อขัดแย้งในการบังคับใช้กฎหมายระหว่างหน่วยงานในพื้นที่เดียวกันได้

๓. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและกระทรวงมหาดไทยควรประชุมหารือร่วมกันแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นให้ยุติโดยเร็ว ไม่ควรปล่อยให้มีการฟ้องร้องเป็นคดีต่อไป อันจะทำให้เกิดความบาดหมางรำลึกยิ่งขึ้น ซึ่งจะไม่เป็นผลดีต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของทั้งสองกระทรวง และอาจส่งผลให้เกิดความแตกความสามัคคีในหมู่ประชาชนในพื้นที่ได้

● เรื่องเสร็จที่ มีนาคม ๒๕๕๙ บันทึกเรื่อง สถานะของกำแพงเมือง – คูเมือง บางส่วนที่เลิกใช้ประโยชน์ และสันสภาพไปแล้วก่อนการประกาศใช้บังคับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) พิจารณาแล้วเห็นว่า คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ได้พิจารณาข้อหาหรือของกรมธนารักษ์ โดยมีผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมธนารักษ์) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) ผู้แทนกระทรวงวัฒนธรรม (กรมศิลปากร) และผู้แทนจังหวัดพิษณุโลก เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียดข้อเท็จจริงแล้วมีความเห็นว่า กำแพงเมืองและคูเมืองนี้สร้างก่อนใช้บังคับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๔ (วันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๕๓๙) และก่อนใช้บังคับประมวลกฎหมายที่ดิน (วันที่ ๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๓๗) กฎหมายที่ดินที่ใช้บังคับอยู่ในช่วงเวลาดังกล่าว คือ กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ ซึ่งยังมีได้แบ่งที่ดินของรัฐออกเป็นประเภทต่างๆ โดยถือแต่เพียงว่าที่ดินทั้งหมดเป็นของพระมหากษัตริย์ และยังไม่มียกเว้นที่ดินที่กำหนดแบบวิธีการเปลี่ยนแปลงสถานะของที่ดินของรัฐประเภทหนึ่งไปเป็นที่ดินของรัฐประเภทอื่น ดังนั้น การใช้ประโยชน์ใดๆ ในที่ดินย่อมเป็นไปตามพระประสงค์ของพระมหากษัตริย์ เมื่อได้มีการออกโฉนดตราจองให้แก่ประชาชนอย่างถูกต้องตามกฎหมายแล้ว ประชาชนย่อมได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น และต่อมามาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๗ ได้รองรับโฉนดตราจอง และตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับให้คงใช้บทกฎหมายว่าด้วยการนั้น เฉพาะในส่วนที่บัญญัติถึงวิธีการรังวัดและการออกหนังสือสำคัญดังกล่าวต่อไปจนกว่าจะได้ออกโฉนดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน และประมวลกฎหมายที่ดินก็ได้กำหนดให้โฉนดตราจองและตราจองที่ตราว่า

“ได้ทำประโยชน์แล้ว” เป็นหนังสือสำคัญแสดงสิทธิที่ดินอย่างหนึ่งด้วยเช่นกัน จึงถือว่าโฉนดตราจองดังกล่าว เป็นหนังสือสำคัญแสดงสิทธิที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินด้วย แม้ต่อมาจะมีประกาศกรมศิลปากร กำหนดจำนวนโบราณสถานสำหรับชาติ ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยโบราณสถาน ศิลปวัตถุ โบราณวัตถุ และการพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พุทธศักราช ๒๔๗๗ กำหนดให้กำแพงเมืองพิษณุโลก อำเภอเมือง ตำบลในเมืองและบ้านคลองเป็นโบราณสถาน ซึ่งถือว่าเป็นโบราณสถานที่ได้ขึ้นทะเบียนแล้วตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และการพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ก็ไม่ทำให้กรรมสิทธิ์ตามโฉนดตราจองหรือโฉนดตามประมวลกฎหมายที่ดินดังกล่าวต่อไป เนื่องจากทั้งพระราชบัญญัติว่าด้วยโบราณสถาน ศิลปวัตถุ โบราณวัตถุ และการพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พุทธศักราช ๒๔๗๗ และพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และการพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ มีวัตถุประสงค์ในการอนุรักษ์โบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ ทั้งที่ไม่มีเจ้าของเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน หรือมีเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนแล้ว ไม่ให้ถูกทำลายหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลง จึงเป็นกรณีที่กำหนดให้มีการดูแลรักษาพื้นที่ในเขตดังกล่าวให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น

อนึ่ง ในการพิจารณาว่าที่ดินของรัฐจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินประเภทใดหรือไม่ นั้น จะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นรายกรณีจากประวัติของที่ดินนั้นเองว่า รัฐได้มีการใช้ประโยชน์อย่างใดหรือไม่ ถ้ารัฐเข้าใช้ประโยชน์แล้วที่ดินดังกล่าวก็เป็นที่ราชพัสดุ แต่ถ้ายังไม่ได้เข้าใช้ประโยชน์หรือใช้ประโยชน์บางส่วนในส่วนที่ยังไม่ได้ใช้ก็ไม่ใช่เป็นที่ราชพัสดุ แต่ยังคงมีสภาพเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า หากรัฐมิได้สงวนสิทธิไว้ แต่กลับปล่อยให้ราษฎรเข้าไปทำประโยชน์และรับรองสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการออกโฉนดตราจองของราษฎรที่ได้มาก่อนใช้ประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว ราษฎรย่อมได้ไปซึ่งสิทธิในที่ดินนั้น ทั้งนี้ ตามแนวความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่) ได้เคยวินิจฉัยไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๖๗๔/๒๕๔๕ และความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๘) ได้เคยวินิจฉัยในเรื่องเสร็จที่ ๑๑๑/๒๕๒๓

● เรื่องเสร็จที่ ๑๔๒๑/๒๕๕๙ บันทึกเรื่อง การถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าว โดยมีผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง กรมที่ดิน และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) ผู้แทนอำเภอเมืองชลบุรี และผู้แทนเทศบาลตำบลห้วยกะปิ เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริงแล้ว ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่าที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันจำนวนสองแปลงที่กระทรวงมหาดไทยแจ้งว่าปัจจุบันพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ร่วมกันแล้ว และประสงค์จะถอนสภาพนั้น เดิมเป็นทางสาธารณะที่ประชาชนใช้ร่วมกันคั่นกลางที่ดินของบริษัท ทศนาชลบุรี จำกัด ซึ่งบริษัท ทศนาชลบุรี จำกัด ประสงค์จะให้ที่ดินทั้งสองแปลงเป็นผืนเดียวกัน จึงขอให้กระทรวงมหาดไทยเพิกถอนทางสาธารณะดังกล่าวเพื่อโอนให้ตน โดยบริษัท ทศนาชลบุรี จำกัด จำนวนที่ดินแปลงอื่นซึ่งเป็นทางที่ได้ทำเพื่อใช้ในการกิจการของบริษัท ทศนาชลบุรี จำกัด เอง มาแลกเปลี่ยนทำเป็นทางสาธารณะแทน ซึ่งกระทรวงมหาดไทย อำเภอเมืองชลบุรี และเทศบาลตำบลห้วยกะปิ ไม่สามารถยืนยันได้ว่าประชาชนทั่วไปจะได้ประโยชน์จากทางดังกล่าว อีกทั้งยังทำให้รัฐต้องสูญเสียงบประมาณในการดูแลรักษาทางที่บริษัท ทศนาชลบุรี จำกัด นำมาแลกเปลี่ยนและใช้ประโยชน์แต่เพียงผู้เดียว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) พิจารณาแล้วเห็นว่า ที่ดินจำนวนสองแปลงที่จะถอนสภาพดังกล่าวมีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่เป็นทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ตามมาตรา ๑๓๐๔ (๒) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งมาตรา ๑๓๐๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า จะโอนแก่กันมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะหรือพระราชกฤษฎีกา ซึ่งมาตรา ๘ วรรคสอง (๑)

แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๔ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๑๕ บัญญัติว่า ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ถ้าทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน จัดหาที่ดินมาให้พลเมืองใช้ร่วมกันแทนแล้ว การถอนสภาพหรือโอนให้กระทำโดยพระราชบัญญัติ แต่ถ้าพลเมืองได้เลิกใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นหรือที่ดินนั้นได้เปลี่ยนสภาพไปจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และมีได้ตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดตามอำนาจกฎหมายอื่นแล้ว การถอนสภาพให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งเมื่อถอนสภาพตามมาตรา ๘ วรรคสอง (๑) แล้ว การจะใช้ประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวนั้น มาตรา ๘ ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๔ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕๑๕ บัญญัติให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ที่จะจัดขึ้นทะเบียนเพื่อให้ทบวงการเมืองใช้ประโยชน์ในราชการได้ แต่หากกระทรวงมหาดไทยประสงค์ จะโอนที่ดินดังกล่าวให้แก่ทบวงการเมือง รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน ก็จะต้องกระทำโดยพระราชบัญญัติ ตามมาตรา ๘ วรรคสอง (๑) สำหรับมาตรา ๑๐ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ถึงแม้ว่าจะบัญญัติให้อธิบดี กรมที่ดินมีอำนาจนำที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองและมีใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดิน อันราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันนั้นไปจัดหาประโยชน์ ซึ่งรวมถึงการจัดทำให้ที่ดินได้บัญญัติว่าการจัดหาประโยชน์ที่ดินนั้น รัฐมนตรีจะมอบหมายให้ทบวงการเมืองอื่นเป็นผู้จัดหาผลประโยชน์สำหรับรัฐหรือบำรุง ท้องถิ่นได้ก็ตาม แต่ที่ดินของรัฐที่จะนำไปจัดหาประโยชน์ ตามมาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ แห่งประมวล กฎหมายที่ดินนั้น จะต้องเป็นที่ดินซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองและไม่ได้เป็นสาธารณสมบัติของ แผ่นดินอันราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกันมาก่อน ซึ่งรวมถึงไม่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอันราษฎร ใช้ประโยชน์ร่วมกันที่ถูกถอนสภาพมา ตามมาตรา ๘ วรรคสอง (๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดินด้วย

ดังนั้น การที่กระทรวงมหาดไทยประสงค์จะนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันไปแลกเปลี่ยนกับที่ดินของเอกชน โดยวิธีการตราพระราชกฤษฎีกาถอนสภาพที่ดิน อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แล้วจะอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๐ และ มาตรา ๑๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เพื่อจะนำที่ดินดังกล่าวไปจัดหาประโยชน์โดยให้เทศบาลตำบลห้วยกะปิ นำไปแลกเปลี่ยนกับที่ดินของเอกชน จึงเป็นการหลีกเลี่ยงการดำเนินการตามกฎหมายและไม่สอดคล้อง กับเจตนารมณ์ของมาตรา ๘ วรรคสอง (๑) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ที่กำหนดให้การโอนที่ดินอันเป็น สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน จะต้องกระทำโดยพระราชบัญญัติเท่านั้น ดังนั้น ในกรณีที่กระทรวงมหาดไทยประสงค์จะถอนสภาพที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชน ใช้ประโยชน์ร่วมกันและโอนให้แก่เอกชน โดยเอกชนจะจัดหาที่ดินมาให้พลเมืองใช้ร่วมกันทดแทนนี้ จึงต้อง กระทำเป็นพระราชบัญญัติ โดยอาจจะถอนสภาพและโอนโดยพระราชบัญญัติฉบับเดียวกันก็ได้



